Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet

Ds 2023:16

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss
Statsrådsberedningen, *SB PM 2021:1.*
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0641-7 (tryck)
ISBN 978-91-525-0642-4 (pdf)
ISSN 0284-6012

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Dåvarande statsrådet och chefen för Justitiedepartementet, Morgan Johansson, gav den 7 juni 2022 en utredare i uppdrag att utreda och föreslå hur ett i oktober 2021 undertecknat avtal om polissamarbete mellan Sverige och Finland ska genomföras i svensk rätt.

Samma dag förordnades chefsrådmannen Stefan Jansson som utredare. Den 8 september 2022 förordnades hovrättsassessorn Per-Ola Cullin som sekreterare i utredningen.

Denna promemoria är resultatet av ett gemensamt arbete av mig och Per-Ola Cullin. Den är därför skriven i vi-form. Jag är dock ensam ansvarig för förslagen.

Härmed överlämnas promemorian *Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet.*

Uppdraget är nu slutfört.

Stockholm i juni 2023

Stefan Jansson

/Per-Ola Cullin

Innehåll

Sammanfattning 9

1 Författningsförslag 11

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen 11

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete 13

1.3 Förslag till förordning om ändring i tillträdesförordningen (1992:118) 23

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel 25

1.5 Förslag till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70) 27

1.6 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276) 29

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor 32

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete 34

2 Inledning 41

2.1 Bakgrund 41

2.2 Uppdraget 43

2.3 Arbetets bedrivande 43

3 Konstitutionella utgångspunkter 45

3.1 Internationella överenskommelser 45

3.2 Överlåtelse av polisiära uppgifter till en annan stat 45

3.3 Normgivningsmakten 47

3.4 Fri- och rättighetsskyddet 47

4 Operativt polisiärt samarbete inom EU och Norden 49

4.1 Inledning 49

4.2 Schengenkonventionen och avtalet med Danmark 50
4.2.1 Allmänt 50
4.2.2 Gränsöverskridande övervakning 51
4.2.3 Gränsöverskridande förföljande enligt Schengenkonventionen 53
4.2.4 Fördjupat samarbete på Öresundsförbindelsen 54
4.2.5 Tjänstevapen och avrapportering 56

4.3 Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge 57
4.3.1 Allmänt 57
4.3.2 Samarbetsformer och allmänna förutsättningar 58
4.3.3 Överlåtelse av förvaltningsuppgifter och överenskommelse om samarbete 62
4.3.4 Deltagande utländska tjänstemän 62
4.3.5 Ledning över utländska tjänstemän 63
4.3.6 Utländska tjänstemäns befogenheter 64
4.3.7 Tjänstevapen och annan utrustning 67

4.4 Nordiskt gränstullsamarbete 68
4.4.1 1959 års gränstullsamarbetslag 68
4.4.2 Avtal om gränstullsamarbete med Finland 69

4.5 Nordiskt bistånd vid räddningsinsatser 71

4.6 Operativt samarbete vid Frontex 72

4.7 Nordiska polissamarbetsöverenskommelser 74

4.8 Initiativ till utökat operativt polissamarbete i Norden 74
4.8.1 Bakgrund 74
4.8.2 En rapport om nordisk samtjänstgöring 75
4.8.3 Fortsatta initiativ 78

5 Polismans befogenheter i Sverige och Finland 83

5.1 Polislagen 83
5.1.1 Polisens uppgifter 83
5.1.2 Allmänna principer för polisingripanden 85
5.1.3 Våldsanvändning 86
5.1.4 Skjutvapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning 88
5.1.5 Tillfälliga omhändertaganden m.m. 92
5.1.6 Kroppsvisitation 97
5.1.7 Husrannsakan och liknande åtgärder 98

5.2 Straffprocessuella tvångsmedel 100
5.2.1 Inledande av förundersökning samt primärutredning 100
5.2.2 Allmänna principer 101
5.2.3 Förhör 102
5.2.4 Gripande 104
5.2.5 Beslag 106
5.2.6 Avspärrning och liknande åtgärder 107
5.2.7 Husrannsakan 107
5.2.8 Kroppsvisitation 109

5.3 Särskilda bestämmelser om internationellt polisiärt bistånd i finsk rätt 111

6 Avtalet med Finland om polissamarbete i gränsområdet 115

7 Godkännande och genomförande av avtalet med Finland 119

7.1 Godkännande av avtalet 119

7.2 Genomförande av avtalet 123

8 Samarbete enligt avtalet med Finland 125

8.1 Vissa uttryck i det nya kapitlet i LIPS 125

8.2 Artikel 3 – Brådskande åtgärder efter begäran 126
8.2.1 Begäran om bistånd – behörig myndighet, förutsättningar och form 126
8.2.2 De finska polismännens uppgifter 131

8.3 Artikel 4 – Brådskande åtgärder utan begäran 136

8.4 De finska polismännens befogenheter 141
8.4.1 Utgångspunkter 141
8.4.2 Befogenheter 142
8.4.3 Kravet på dubbel befogenhet 145

8.5 Tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning 147
8.5.1 Allmänt om utrustning enligt avtalet 147
8.5.2 Innehav av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning 147
8.5.3 Användning av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning 148

8.6 Lämplighetskrav 150

8.7 Ansvaret för de finska polismännens verksamhet 152
8.7.1 Lokalt kontaktställe 152
8.7.2 Skyndsamt övertagande av insatsen 153
8.7.3 Ledning och rapportering 154
8.7.4 Provisorisk överprövning av tvångsmedel 155
8.7.5 Ansvaret för tvångsmedel 157
8.7.6 Dokumentation 158

8.8 Bistånd från särskilda insatsgrupper 160

8.9 Språklagen 161

9 Finska polismäns ställning 163

9.1 Finska polismäns skyldigheter 163
9.1.1 Skyldighet att följa svensk lag och svenska instruktioner 163

9.1.2 Legitimering samt uniform och andra synliga kännetecken ... 165

9.2 Straffrättsligt skydd och ansvar ... 168
9.2.1 Avtalet med Finland ... 169
9.2.2 Gällande rätt ... 169
9.2.3 Våra överväganden ... 174

9.3 Skadeståndsrättsligt ansvar ... 177

9.4 Svensk straffrättslig jurisdiktion ... 180

9.5 Särskilda trafikregler ... 182

9.6 Tillsyn över finska polismän ... 184

9.7 Arbetsrätt och arbetsmiljö ... 192

10 Regellättnader för att förenkla samarbete ... 195

10.1 Innehav samt in- och utförsel av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning ... 195

10.2 Tillträde till svenskt territorium ... 203

11 Svenskt bistånd till Finland ... 207

11.1 Ett nytt kapitel i förordningen om internationellt polisiärt samarbete ... 207

11.2 Förutsättningar för bistånd och biståndets beskaffenhet ... 208

11.3 De svenska polismännens befogenheter ... 209

11.4 Behöriga polismän ... 210

11.5 Svensk straffrättslig jurisdiktion ... 211

11.6 Skadeståndsrättsligt skydd och ansvar ... 212

11.7 Arbetsrätt och tillsyn ... 214

11.8 Arbetsmiljö ... 215

11.9 Underlättande av in- och utförsel av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning ... 217

12 Offentlighet och sekretess 221

12.1 Utgångspunkter 221

12.2 Gällande rätt 221
12.2.1 Allmänna förutsättningar för sekretess 221
12.2.2 Offentlighets- och sekretesslagens tillämpningsområde 222
12.2.3 Sekretess i polisiär verksamhet 222
12.2.4 Sekretess i det internationella samarbetet 223
12.2.5 Undantag från sekretess 224
12.2.6 Meddelarfrihet 224

12.3 Finsk rätt 225

12.4 Våra överväganden 227

13 Dataskydd 233

14 Gränsöverskridande förföljande 237

14.1 Inledning 237

14.2 Gällande rätt 237

14.3 Behovet av lagstiftningsåtgärder 240

15 Riksdagsbehandlingen av förslaget 243

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 245

17 Konsekvenser av förslagen 247

17.1 Ekonomiska konsekvenser 247

17.2 Övriga konsekvenser 248

18 Författningskommentar 251

18.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen 251

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete 252

Bilaga 1 Avtal mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering om polissamarbete i gränsområdet 267

Bilaga 2 Uppdraget (Ju 2022:E) 277

Sammanfattning

Sverige och Finland har träffat ett avtal om fördjupat operativt polisiärt samarbete i Tornedalsregionen. Utredaren har haft i uppdrag att utreda och föreslå hur avtalet ska genomföras i svensk rätt.

I promemorian görs inledningsvis bedömningen att riksdagen bör godkänna avtalet. Riksgränsen på land mellan Sverige och Finland sträcker sig över stora geografiska områden. Samarbete enligt avtalet stärker statens förmåga att ingripa mot pågående brott och andra akuta farosituationer i dessa områden. Det går att genomföra avtalet i svensk rätt på ett sätt som upprätthåller högt ställda krav på rättssäkerhet.

I promemorian föreslås författningsändringar som genomför avtalet i svensk rätt. Förslagen innebär att finska polismän ska få utföra polisiära uppgifter på svenskt territorium i två olika typer av situationer. Polismyndigheten ska få begära brådskande bistånd från finsk polis om det behövs för att i gränsområdet (Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå) ingripa mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Om begäran beviljas ska finska polismän i gränsområdet få vidta de åtgärder som, i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen, behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott. De ska även utanför gränsområdet få förfölja en person som kan misstänkas för det brott som föranlett biståndet. Finska polismän ska vidare utan begäran få ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet uppstår en situation som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran förverkligas innan svenska polismän hinner anlända och agera. De finska polismännen får i sådana situationer vidta de åtgärder som, i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen, behövs för att avvärja faran.

För att finska polismän ska kunna utföra dessa uppgifter måste de ha befogenheter att vidta tvångsåtgärder och använda våld. De ska enligt förslaget därför ha samma befogenheter att besluta om administrativa tvångsmedel och använda våld som en svensk polisman har enligt polislagen (1984:387). De ska även ha samma befogenheter som en svensk polisman har att verkställa undersökningsledares eller åklagares beslut om straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken samt att, i viss utsträckning, fatta och verkställa egna beslut om sådana tvångsmedel. Finska polismän ska vidare ha samma rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som svenska polismän har att använda motsvarande utrustning.

När finska polismän ingriper i Sverige ska de vara skyldiga att följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av Polismyndigheten. De ska vidare så snart det kan ske rapportera vidtagna åtgärder till den som är förman för insatsen.

Polismyndigheten ska ha ansvaret för de finska polismännens verksamhet. Ansvaret inbegriper bl.a. att leda insatsen och att omedelbart ta ställning till om pågående tvångsmedel som har beslutats av en finsk polisman ska bestå samt att fullgöra de skyldigheter som enligt lag eller annan författning är förenade med åtgärder som vidtagits av en finsk polisman.

I promemorian behandlas även frågor om förutsättningarna för svenskt bistånd till den finska polismyndigheten samt vad som ska gälla för finska och svenska polismän beträffande t.ex. straffrättsligt ansvar och skydd, skadestånd och tillsyn. Beträffande in- och utförsel av vapen föreslås ett antal regellättnader, bl.a. att anmälningskravet i inregränslagen ska slopas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En sådan anmälan ska göras också av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.	
Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11, eller 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:799) om sprängämnes-	Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11, eller 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:799) om sprängämnes-

[1] Senaste lydelse 2016:269.

prekursorer, ska dock alltid anmäla varan till Tullverket.	prekursorer, ska dock alltid anmäla varan till Tullverket. *Detta gäller dock inte en vara som medförs för tjänsteändamål av en svensk eller utländsk tjänsteman vid samarbete enligt de internationella överenskommelser som avses i 2–4 b kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.*

Anmälan enligt första stycket ska göras utan dröjsmål till närmaste bemannade tullkontor. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

dels att 1 kap. 3 §, 2 kap. 4 §, 3 kap. 1 §, 5 kap. 1 och 4 §§ och rubriken till 5 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 4 b kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 kap.

3 §[1]

I lagen avses med

– *Schengenkonventionen*: konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985,

– *avtalet med Danmark*: avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,

– *Öresundsförbindelsen*: den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet med Danmark,

– *Prümrådsbeslutet*: rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet,

– *Atlasrådsbeslutet*: rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper,

– *avtalet med Norge*: avtalet av den 4 september 2018 mellan Sveriges regering och Norges regering om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer,

– avtalet med Finland: avtalet av den 19 oktober 2021 mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering om polissamarbete i gränsområdet,

[1] Senaste lydelse 2020:80.

– *referensuppgifter*: registeruppgifter som inte röjer identiteten på en person, antingen i form av en sifferbeteckning och ett fingeravtryck eller en sifferbeteckning och en dna-profil från den ickekodifierande delen av personens dna,

– *CBE-direktivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/413 av den 11 mars 2015 om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, i den ursprungliga lydelsen,

– *VIS-rådsbeslutet*: rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott, och

– *avtalet med USA*: avtalet av den 16 december 2011 mellan Konungariket Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om ett förstärkt samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet.

2 kap.

4 §

Om en person har upptäckts på bar gärning när han eller hon begår ett brott som kan föranleda överlämnande eller utlämning, eller om någon som är häktad eller som avtjänar ett frihetsstraff har rymt, får utländska tjänstemän fortsätta ett i sin stat påbörjat förföljande av personen över en *landsgräns* in på svenskt territorium, om en behörig svensk myndighet samtycker till det.	Om en person har upptäckts på bar gärning när han eller hon begår ett brott som kan föranleda överlämnande eller utlämning, eller om någon som är häktad eller som avtjänar ett frihetsstraff har rymt, får utländska tjänstemän fortsätta ett i sin stat påbörjat förföljande av personen över en *landgräns* in på svenskt territorium, om en behörig svensk myndighet samtycker till det

3 kap.

1 §

Danska polismän får fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande över en *landsgräns* in på	Danska polismän får fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande över en *landgräns* in på

svenskt territorium, om förföljandet avser en person som har upptäckts på bar gärning när han eller hon begår en gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk och dansk rätt. De får även fortsätta ett förföljande av en person som har avvikit från ett frihetsberövande på grund av brott eller, i den mån utlämning till Danmark kan komma i fråga enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, ett annat frihetsberövande. Ett förföljande ska genomföras på de villkor som i övrigt framgår av 2 kap. 4–6 §§.

svenskt territorium, om förföljandet avser en person som har upptäckts på bar gärning när han eller hon begår en gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk och dansk rätt. De får även fortsätta ett förföljande av en person som har avvikit från ett frihetsberövande på grund av brott eller, i den mån utlämning till Danmark kan komma i fråga enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, ett annat frihetsberövande. Ett förföljande ska genomföras på de villkor som i övrigt framgår av 2 kap. 4–6 §§.

Danska polismän får på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen även inleda ett förföljande som avses i första stycket. De ska i ett sådant fall omedelbart anhålla om bistånd av Polismyndigheten.

Vid ett förföljande enligt denna paragraf har danska polismän de befogenheter och den rätt att använda tjänstevapen som framgår av 2 kap. 8, 9 och 11 §§.

4 b kap. Operativt samarbete enligt avtalet med Finland

Uttryck i kapitlet m.m.

1 §

I detta kapitel avses med

– gränsområdet: det område som enligt avtalet med Finland utgör den svenska delen av gränsområdet,

– den finska polismyndigheten: den myndighet som enligt avtalet

med Finland är centralmyndighet i Finland, och

– finsk polisman: en finsk tjänsteman som är behörig enligt avtalet med Finland.

Bistånd enligt detta kapitel får inte lämnas av en särskild insatsgrupp.

Brådskande åtgärder efter begäran

2 §

Polismyndigheten får begära brådskande bistånd från den finska polismyndigheten om det behövs för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. I begäran ska, i möjligaste mån, närmare anges vilka åtgärder som ska vidtas.

3 §

Om en begäran om bistånd enligt 2 § beviljas får finska polismän i gränsområdet vidta de åtgärder som, i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen, behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott. De får även utanför gränsområdet på svenskt territorium förfölja en person som kan misstänkas för det brott som gav upphov till begäran om bistånd.

De finska polismännen får agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter får de bistå de svenska polismännen under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

Polismyndigheten ska utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja den situation som gav upphov till begäran om bistånd och ta över insatsen.

Brådskande åtgärder utan begäran

4 §

Finska polismän får utan begäran ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet uppstår en situation som innebär omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran ska förverkligas innan svenska polismän hinner anlända och agera.

De finska polismännen ska så snart det kan ske anmäla ingripandet till Polismyndigheten, som ska bekräfta mottagandet och utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja faran och ta över insatsen.

5 §

Vid ett ingripande enligt 4 § får finska polismän vidta de åtgärder som, i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen,

behövs för att avvärja faran. De får agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter får de bistå de svenska polismännen under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

Lämplighet och ledning

6 §

Finska polismän får utföra uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel om de är lämpliga för uppgiften.

De ska stå under ledning av Polismyndigheten.

Befogenheter

7 §

Vid utförande av uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel har finska polismän samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen (1984:387) samt de befogenheter som en svensk polisman har att

1. verkställa ett beslut om tvångsmedel som har fattats av förundersökningsledaren eller åklagare i enlighet med bestämmelserna i 24–28 kap. rättegångsbalken,

2. hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket och 6 § rättegångsbalken,

3. beordra en person att medfölja till förhör och ta med honom eller henne till förhöret enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken,

4. efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras och besluta om kroppsvisitation enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken,

5. gripa någon eller överta ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken,

6. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken,

7. förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken,

8. göra en husrannsakan enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken,

9. göra en undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken,

10. besluta om kroppsvisitation samt hålla kvar och ta med den som ska kroppsvisiteras enligt 28 kap. 13 och 13 a §§ rättegångsbalken, och

11. omhänderta en person enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Användning av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

8 §

Finska polismän som utför uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel har samma rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som en svensk polisman har att använda motsvarande utrustning.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud för finska polismän att använda viss sådan utrustning som avses i första stycket.

Rapportering och omedelbar prövning

9 §

De finska polismännen ska så snart det kan ske rapportera en vidtagen åtgärd till den som är förman för insatsen.

Polismyndigheten ska omedelbart ta ställning till om ett pågående tvångsmedel som har beslutats av en finsk polisman ska bestå. Åtgärden ska hävas om den är felaktig eller om det inte längre finns skäl för den. Det gäller även vid prövning av ett gripande som ännu inte har anmälts till åklagare.

Ansvaret för vidtagna åtgärder

10 §

Från det att en åtgärd har rapporterats enligt 9 § åligger det Polismyndigheten att fullgöra de skyldigheter som enligt lag eller annan författning är förenade med åtgärden.

Dokumentation

11 §

Polismyndigheten ansvarar för att protokoll upprättas över sådana åtgärder som enligt lag eller annan författning ska protokolleras. De finska polismännen ska bistå Polismyndigheten med nödvändiga uppgifter.

Finska polismän ska anteckna vad som framkommer vid ett förhör som de håller.

Föreskrifter

12 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om operativt samarbete enligt avtalet med Finland.

5 kap. Gemensamma bestämmelser för operativt samarbete enligt Schengenkonventionen, avtalet med Danmark, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet *och* avtalet med Norge	**5 kap. Gemensamma bestämmelser för operativt samarbete enligt Schengenkonventionen, avtalet med Danmark, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet, avtalet med Norge *och avtalet med Finland***
1 §	
Utländska tjänstemän ska, när de *utövar befogenheter* enligt denna lag, följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. De ska alltid kunna styrka sin behörighet och identitet.	Utländska tjänsteman ska, när de *utför uppgifter i Sverige* enligt denna lag, följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. De ska alltid kunna styrka sin behörighet och identitet.
4 §[2]	
Bestämmelser om svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar ska inte vara tillämpliga när skadorna vållas i en annan stat i samband med gränsöverskridande övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen. Detsamma ska gälla när skadorna vållas i samband med samarbete enligt avtalet med Danmark, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet *eller* avtalet med Norge.	Bestämmelser om svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar ska inte vara tillämpliga när skadorna vållas i en annan stat i samband med gränsöverskridande övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen. Detsamma ska gälla när skadorna vållas i samband med samarbete enligt avtalet med Danmark, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet, avtalet med Norge *eller avtalet med Finland.*

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

[2] Senaste lydelse 2020:80.

1.3 Förslag till förordning om ändring i tillträdesförordningen (1992:118)

Härigenom föreskrivs att 4 och 11 §§ tillträdesförordningen (1992:118) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
Tillstånd för tillträde till svenskt territorium krävs för utländska statsfartyg och statsluftfartyg i andra fall än som sägs i 3 § samt för utländska militära fordon.	
Tillstånd behövs dock inte för statsfartyg och statsluftfartyg som är i nöd eller som används av ett utländskt statsöverhuvud vid besök i Sverige.	
Tillstånd behövs inte heller för andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg eller andra utländska statsluftfartyg än militära stridsflygplan som används av utländska tjänstemän som på svenskt territorium utför	
1. polisuppgifter med stöd av 2, *4* eller *4 a* kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete,	1. polisuppgifter med stöd av 2 *eller* 4–*4 b* kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete *eller övar sådana uppgifter*,
2. tulluppgifter med stöd av 3 kap. 1 eller 2 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, eller	
3. uppgifter i en insats enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.	
Föreskrifter om skyldighet att samråda med eller underrätta Försvarsmakten i fall som avses i tredje stycket finns i 2 kap. 1 §, 4 kap. 7 § *och* 4 a kap. 4 § förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete, 4 § förord-	Föreskrifter om skyldighet att samråda med eller underrätta Försvarsmakten i fall som avses i tredje stycket finns i 2 kap. 1 §, 4 kap. 7 §, 4 a kap. 4 § *och 4 b kap. 6 §* förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete, 4 §

[1] Senaste lydelse 2022:1059.

ningen (2000:1222) om internationellt tullsamarbete och 8 § förordningen (2022:1058) med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning.	förordningen (2000:1222) om internationellt tullsamarbete och 8 § förordningen (2022:1058) med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning.
	11 §[2]
Bestämmelser om rätt för besättningen på ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg att lämna detta utan inresekontroll finns i utlänningsförordningen (2006:97). *Besättningen får* inte utan regeringens tillstånd bära annat vapen än blankt vapen som hör till uniformsdräkten när fartyget eller luftfartyget lämnas.	Bestämmelser om rätt för besättningen på ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg att lämna detta utan inresekontroll finns i utlänningsförordningen (2006:97). *I andra fall än sådana som omfattas av 4 § tredje stycket 1 får* besättningen inte utan regeringens tillstånd bära annat vapen än blankt vapen som hör till uniformsdräkten när fartyget eller luftfartyget lämnas.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

[2] Senaste lydelse 2006:114.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs att 4 a § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

4 a §[1]

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel behövs inte när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat EES-land, om

1. krigsmaterielen eller det tekniska biståndet redan omfattas av ett överföringstillstånd som har meddelats av ett annat EES-land än Sverige, och

2. materielen eller biståndet endast transiteras genom Sverige.

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen om krigsmateriel behövs inte heller när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet till ett annat EES-land, om den som för ut krigsmaterielen är

1. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket eller Kriminalvården och materielen ska användas vid tillfällig tjänstgöring utomlands och därefter återinföras i den utsträckning den inte förbrukas,

2. ett utländskt organ och materielen har förts in till landet för att användas vid tillfällig tjänstgöring enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, *lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete* eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna	2. ett utländskt organ och materielen har förts in till landet för att användas vid tillfällig tjänstgöring enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624,

[1] Senaste lydelse 2022:1060.

(EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, *eller*	
	3. *ett utländskt organ och materielen har förts in till landet för att användas vid utförande av uppgifter enligt lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete eller vid utbildning i sådana uppgifter,*
3. ett danskt organ och materielen har förts in till landet enligt överenskommelsen av den 11 maj 2020 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering i syfte att möjliggöra danska gränskontroller på tåg över Öresund.	*4.* ett danskt organ och materielen har förts in till landet enligt överenskommelsen av den 11 maj 2020 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering i syfte att möjliggöra danska gränskontroller på tåg över Öresund.

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen om krigsmateriel behövs inte heller när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat EES-land, om den som för ut krigsmaterielen eller lämnar det tekniska biståndet är

1. Försvarsmakten, och materielen eller det tekniska biståndet ska användas i enlighet med beslut enligt 1 § lagen (2020:782) om operativt militärt stöd och materielen därefter ska återinföras i den utsträckning den inte förbrukas, eller

2. en utländsk myndighet, och materielen eller det tekniska biståndet har förts in till landet när stöd har lämnats enligt 2 eller 3 § lagen om operativt militärt stöd.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.5 Förslag till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 4 § vapenförordningen (1996:70) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
4 §[1]	
Företrädare för en annan stats myndighet *som tillfälligt tjänstgör* i Sverige enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete eller lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete *undantas enligt 11 kap. 1 § f vapenlagen (1996:67) från lagens bestämmelser om skjutvapen, ammunition och ljuddämpare. Detsamma gäller* företrädare för polisen i Danmark som befinner sig i Sverige enligt överenskommelsen av den 11 maj 2020 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering i syfte att möjliggöra danska gränskontroller på tåg över Öresund.	*Vapenlagen (1996:67) gäller inte i fråga om skjutvapen, ammunition och ljuddämpare som medförs för tjänsteändamål av* *1.* företrädare för en annan stats myndighet *vid tillfällig tjänstgöring* i Sverige enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, 2. företrädare för en annan stats myndighet *vid utförande av uppgifter* i Sverige enligt lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete *eller vid utbildning i sådana uppgifter*, 3. företrädare för polisen i Danmark som befinner sig i Sverige enligt överenskommelsen av den 11 maj 2020 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering i syfte att möjliggöra danska gränskontroller på tåg över Öresund, *eller* 4. den som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november

[1] Senaste lydelse 2022:1063.

2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

Första stycket gäller också den som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.6 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 § och 2 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
6 §[1]	
Det som sägs om utryckningsfordon i denna förordning ska även gälla fordon som används vid utförande av uppgifter enligt 2 kap. 4 och 5 §§, 3 kap. 1 och 2 §§, samt *4 och 4 a* kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete. Det som sägs om föreskrivna larmanordningar ska då i stället avse motsvarande anordningar som fordonet är försett med.	Det som sägs om utryckningsfordon i denna förordning ska även gälla fordon som används vid utförande av uppgifter enligt 2 kap. 4 och 5 §§, 3 kap. 1 och 2 §§, samt *4–4 b* kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete. Det som sägs om föreskrivna larmanordningar ska då i stället avse motsvarande anordningar som fordonet är försett med.
Första stycket gäller endast om fordonet är att anse som utryckningsfordon eller motsvarande i registreringslandet.	
Bestämmelser om undantag som enligt 11 kap. gäller för polismän eller för förare av fordon som används i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens spaningsverksamhet ska tillämpas också för utländska tjänstemän som utför uppgifter enligt *4 och 4 a* kap. lagen om internationellt polisiärt samarbete	Bestämmelser om undantag som enligt 11 kap. gäller för polismän eller för förare av fordon som används i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens spaningsverksamhet ska tillämpas också för utländska tjänstemän som utför uppgifter enligt *4–4 b* kap. lagen om internationellt polisiärt samarbete.

[1] Senaste lydelse 2020:86.

2 kap.

3 §[2]

En trafikant ska lyda en polismans anvisning för trafiken. En anvisning som ges av en polisman gäller framför trafikreglerna och sådana anvisningar som avses i 2 §.

Detta gäller även anvisningar av en bilinspektör, en vägtransportledare, en trafiknykterhetskontrollant eller av någon annan person som av en myndighet förordnats att övervaka trafiken, ge anvisningar för denna eller utföra punktskattekontroll.

På svenskt territorium på den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen *gäller vad som sägs i första stycket även anvisningar av en dansk polisman.*

Detta gäller även anvisningar av

1. en bilinspektör, en vägtransportledare, en trafiknykterhetskontrollant eller av någon annan person som av en myndighet förordnats att övervaka trafiken, ge anvisningar för denna eller utföra punktskattekontroll,

2. en dansk polisman på svenskt territorium på den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen, *eller*

3. en finsk polisman som utför uppgifter enligt 4 b kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

[2] Senaste lydelse 2010:373.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 §[1]	
En tillsynsmyndighet enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker som ett led i tillsynen. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver inte ha tillstånd till hantering av explosiva varor.	
Tullverket och Kustbevakningen behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av explosiva varor som sker i samband med beslag av sådana varor.	
Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd endast för	
1. tillverkning av explosiva varor,	
2. sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning,	
3. förvaring av explosiva varor på fasta platser, och	
4. hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning.	
En utländsk myndighet behöver inte ha tillstånd till hantering, överföring, import eller export av explosiva varor	
1. vid *samarbete enligt 4 eller 4 a kap.* lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete,	1. vid *utförande av uppgifter enligt* lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete *eller vid utbildning i sådana uppgifter*,
2. när stöd lämnas enligt 2 eller 3 § lagen (2020:782) om operativt militärt stöd, eller	
3. vid samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska	

[1] Senaste lydelse 2022:1066

gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 §, 4 kap. 7 § och 4 a kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 4 b kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
2 §[1]	
I förordningen avses med	
– *Schengenkonventionen*: konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985,	
– *avtalet med Danmark*: avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,	
– *Öresundsförbindelsen*: den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet med Danmark,	
– *Prümrådsbeslutet*: rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet,	
– *Atlasrådsbeslutet*: rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper,	
– *avtalet med Norge*: avtalet av den 4 september 2018 mellan Sveriges regering och Norges regering om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer,	
	– *avtalet med Finland: avtalet av den 19 oktober 2021 mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering om polissamarbete i gränsområdet*,

[1] Senaste lydelse 2020:82.

– *CBE-direktivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/413 av den 11 mars 2015 om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, i den ursprungliga lydelsen,

– *VIS-rådsbeslutet*: rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott, och

– *avtalet med USA*: avtalet av den 16 december 2011 mellan Konungariket Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om ett förstärkt samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet.

– *Eurodacförordningen*: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, i den ursprungliga lydelsen.

2 kap.

1 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kustbevakningen ska samråda med berörd åklagare eller annan undersökningsledare innan myndigheten fattar beslut om samtycke till gränsöverskridande övervakning in i Sverige, om det pågår en förundersökning i Sverige som gäller den person som är föremål för övervakningen.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kustbevakningen ska även samråda med Försvarsmakten innan den beslutar om samtycke till gränsöverskridande övervakning enligt 2 kap. 1 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, om de utländska tjänstemännen använder statsfartyg eller statsluftfartyg. Motsvarande skyldighet gäller för Polismyndigheten inför beslut om grän-

söverskridande förföljande enligt 2 kap. 4 § samma lag, om de utländska tjänstemännen använder statsfartyg eller statsluftfartyg.

När Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tar emot en anmälan om gränsöverskridande övervakning enligt 2 kap. 2 § lagen om internationellt polisiärt samarbete eller en *begäran om gränsöverskridande förföljande* enligt 2 kap. 5 § samma lag, ska myndigheten genast underrätta Försvarsmakten om de utländska tjänstemännen använder statsfartyg eller statsluftfartyg.	När Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tar emot en anmälan om gränsöverskridande övervakning enligt 2 kap. 2 § lagen om internationellt polisiärt samarbete eller en *anhållan om bistånd* enligt 2 kap. 5 § samma lag, ska myndigheten genast underrätta Försvarsmakten om de utländska tjänstemännen använder statsfartyg eller statsluftfartyg.

I tillträdesförordningen (1992:118) finns bestämmelser om tillstånd för tillträde till svenskt territorium.

4 kap.

7 §

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska samråda med Försvarsmakten innan den ingår en sådan överenskommelse som avses i 4 kap. 8 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, om utländska tjänstemän ska använda statsfartyg eller statsluftfartyg.	Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska samråda med Försvarsmakten innan den ingår en sådan överenskommelse som avses i 4 kap. 8 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete *eller inför övning av sådana uppgifter som kan aktualiseras inom ramen för en sådan överenskommelse*, om utländska tjänstemän ska använda statsfartyg eller statsluftfartyg.

I tillträdesförordningen (1992:118) finns bestämmelser om tillstånd för tillträde till svenskt territorium.

4 a kap.

4 §[2]

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska samråda med Försvarsmakten innan den ingår en sådan överenskommelse som avses i 4 a kap. 2 § och 4 kap. 8 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, om norska tjänstemän ska använda statsfartyg eller statsluftfartyg.	Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska samråda med Försvarsmakten innan den ingår en sådan överenskommelse som avses i 4 a kap. 2 § och 4 kap. 8 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete *eller inför övning av sådana uppgifter som kan aktualiseras inom ramen för en sådan överenskommelse*, om norska tjänstemän ska använda statsfartyg eller statsluftfartyg.

I tillträdesförordningen (1992:118) finns bestämmelser om tillstånd för tillträde till svenskt territorium.

4 b kap. Operativt samarbete enligt avtalet med Finland

Uttryck i kapitlet m.m.

1 §

I detta kapitel avses med

– gränsområdet: det område som enligt avtalet med Finland utgör den finska delen av gränsområdet, och

– den finska polismyndigheten: den myndighet som enligt avtalet med Finland är centralmyndighet i Finland.

Bistånd enligt detta kapitel får inte lämnas av en särskild insatsgrupp.

[2] Senaste lydelse 2020:82.

Lokalt kontaktställe

2 §

Polismyndigheten ska utse ett lokalt kontaktställe som ska ha till uppgift att

– göra framställningar om bistånd enligt 4 b kap. 2 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete,

– ta emot anmälningar om ingripande enligt 4 b kap. 4 § lagen om internationellt polisiärt samarbete,

– utöva ledning enligt 4 b kap. 6 § andra stycket lagen om internationellt polisiärt samarbete, och

– pröva framställningar om bistånd enligt 3 §.

Samarbete utomlands

3 §

Polismyndigheten får på begäran lämna brådskande bistånd till den finska polismyndigheten om det behövs för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet.

Biståndet får bestå av att svenska polismän på finskt territorium vidtar de provisoriska åtgärder som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott.

4 §

Svenska polismän får utan begäran ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet uppstår en situation som innebär omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran ska förverkligas innan finsk polis hinner anlända och agera.

Ingripandet får avse alla provisoriska åtgärder som behövs för att avvärja faran.

Behöriga polismän

5 §

Bistånd enligt bestämmelserna i detta kapitel får lämnas av polismän som är anställda vid Polismyndigheten och lämpliga för uppgiften.

Underrättelse till Försvarsmakten

6 §

Om finska polismän använder statsfartyg eller statsluftfartyg vid utförande av uppgifter i Sverige enligt 4 b kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete ska de genast underrätta Polismyndigheten om detta. Polismyndigheten ska i sin tur genast underrätta Försvarsmakten.

I tillträdesförordningen (1992:118) finns bestämmelser

om tillstånd för tillträde till svenskt territorium.

Ytterligare föreskrifter

7 §

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om

– förbud för finska polismän att, när det utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland, använda vissa tjänstevapen eller andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, och

– verkställigheten av bestämmelserna om operativt samarbete enligt avtalet med Finland.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Alltsedan införandet av passfrihet mellan de nordiska länderna 1952 har de nordiska polismyndigheterna strävat efter att få till stånd ett effektivt och snabbt samarbete. Den första nordiska polissamarbetsöverenskommelsen träffades 1959. Den har löpande ersatts av nya överenskommelser, nu senast 2021. I överenskommelsen finns bestämmelser om bl.a. polisförhör, delgivning, nordiska arresteringsordrar, överlämnande, informationsutbyte och gemensamma utredningsgrupper.

Under 2000-talet har olika initiativ tagits som syftat till att få till stånd även operativt polisiärt samarbete mellan de nordiska länderna. Särskilt kan nämnas 2008 års rapport om nordisk samtjänstgöring som innehöll förslag om samtjänstgöring för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att upptäcka eller förebygga brott eller brottslig verksamhet. Avtalet var främst utformat för planerad verksamhet och akuta situationer, men medgav också överenskommelser om löpande verksamhet under en längre tidsperiod. Förslagen i rapporten ledde inte till några lagstiftningsåtgärder, vilket huvudsakligen synes ha haft att göra med de nya samarbetsmöjligheter som kommit att öppnas upp genom Prümrådsbeslutet.

Utrymmet för samarbete inom ramen för Prümrådsbeslutet motsvarar dock inte fullt ut de behov som föreligger. Kravet på en föregående överenskommelse gör att det finns begränsade möjligheter att inom ramen för Prümsamarbetet ingripa vid akuta händelser. Föreskriften i 10 kap. 8 § regeringsformen om att rätten att besluta om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till en annan stat kan delegeras till regeringen eller någon annan myndighet endast såvitt avser särskilda fall, innebär vidare begränsningar i möjligheten att bedriva rutinmässig planerad verksamhet under längre tidsperioder.

De nordiska regeringarna undertecknade 2018 en gemensam avsiktsförklaring om polissamarbete som syftar till att ta samarbetet mellan staterna ett steg vidare för att ytterligare fördjupa och effektivisera polissamarbetet, särskilt på lokal och regional nivå vid gränsområdena. Detta genom att skapa förutsättningar för att mer kontinuerligt kunna bedriva operativt polissamarbete på varandras territorium. Därigenom ska möjligheterna att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet förbättras. För att uppnå ett närmare operativt polissamarbete ska regeringarna sträva efter att, under vissa förutsättningar och med beaktande av särskilt Prümrådsbeslutet, exempelvis på varandras territorium kunna bedriva patrullering, svara på larmuppdrag och ingripa mot brott och därvid vidta initiala utredningsåtgärder samt planera och bedriva andra gemensamma insatser över en längre tid. Regeringarna ska även diskutera en utökning av möjligheterna till gränsöverskridande övervakning och förföljande.

Sverige och Finland inledde 2013 förhandlingar om ett avtal för att intensifiera polissamarbetet i gränsområdet, ett område som har en samhällsstruktur som inte följer nationella gränser och där gränsöverskridande interaktion och samarbete inom olika livsområden är intensivt. Förhandlingarna kom slutligen att inriktas på bekämpning av allvarliga brott som hotar människors liv och hälsa i brådskande situationer och på att möjliggöra insatser liknande artikel 25 i Prümfördraget. Sverige och Finland undertecknade så i oktober 2021 ett avtal om polissamarbete i gränsområdet (avtalet av den 19 oktober 2021 mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering om polissamarbete i gränsområdet). Avtalet kompletterar Prümrådsbeslutet genom att möjliggöra samarbete i brådskande situationer i gränsområdet, med vilket avses de svenska respektive finska kommuner som ligger i Tornedalen. Avtalet i dess lydelse på svenska finns i *bilaga 1*. Den här promemorian behandlar frågan om godkännande av avtalet och formerna för dess genomförande i svensk rätt.

2.2 Uppdraget

Vi ska enligt uppdraget (Ju 2022:E, se *bilaga 2)* utreda och föreslå hur avtalet ska genomföras i svensk rätt. I uppdraget ingår att analysera alla frågor som är relevanta för att avtalet ska kunna införlivas och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Vid utformningen av författningsförslagen ska vi beakta hur tidigare internationella överenskommelser har införlivats i lagen om internationellt polisiärt samarbete. I uppdraget ingår också att följa och redogöra för det finska arbetet med att genomföra avtalet, ha en dialog med och hämta in upplysningar från Polismyndigheten och andra myndigheter och organisationer som berörs av frågorna samt hålla oss informerade om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

2.3 Arbetets bedrivande

Vi har fört en kontinuerlig dialog med Polismyndigheten. Det har vi gjort genom särskilda möten där företrädare för rättsavdelningen, Internationella enheten vid Nationella operativa avdelningen, polisregion Nord, lokalpolisområde östra Norrbotten och HR-avdelningen deltagit samt genom ett platsbesök i Tornedalen där vi även träffade svenska och finska polismän som tjänstgör i gränsområdet. Vi har vidare haft löpande underhandskontakter med rättsavdelningen.

Vi har hämtat in synpunkter från Polisförbundet, bl.a. genom ett särskilt möte i samband med vårt platsbesök i Tornedalen.

Vi har haft underhandskontakter med den av Justitiedepartementet tillsatta utredningen Polisens användning av skjutvapen (Ju 2022:F).

Finland tillsatte den 20 december 2021 ett lagstiftningsprojekt för att bereda en regeringsposition om godkännande och sättande i kraft av avtalet. Vi har fört en kontinuerlig dialog med den finska utredningen. Det har vi gjort genom ett digitalt möte och ett möte på plats i polishögkvarteret i Esbo, Finland, samt genom löpande mejlkontakter. Vi har i det avslutande skedet av vårt arbete fått ta del av den finska utredningens utkast till proposition om godkännande och ikraftträdande av avtalet.

3 Konstitutionella utgångspunkter

3.1 Internationella överenskommelser

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) är det regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer.

I 10 kap. 3 § RF finns bestämmelser som garanterar riksdagen ett inflytande över viktigare utrikespolitiska avgöranden. Riksdagens godkännande krävs om en internationell överenskommelse förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

3.2 Överlåtelse av polisiära uppgifter till en annan stat

Den folkrättsliga utgångspunkten när det gäller verkställande jurisdiktion är att enbart det lands polis på vars territorium man befinner sig har befogenhet att t.ex. utöva tvång mot enskilda eller vidta andra former av myndighetsutövning. RF bygger på samma princip, dvs. att förvaltningsuppgifter på svenskt territorium ska fullgöras av svenska myndigheter. Utländska polismän får i princip inte bedriva polisverksamhet på svenskt territorium annat än i form av biträde åt svensk polis, och alltid i närvaro av svenska polismän (se JO 2005/06 s. 113 f.).

RF medger dock att riksdagen beslutar om avsteg från dessa utgångspunkter. Enligt 10 kap. 8 § RF kan riksdagen till en annan stat överlåta förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på RF. Genom föreskrifter i lag får riksdagen vidare bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse. Ett sådant bemyndigande kan enligt förarbetena

vara aktuellt framför allt i sådana fall då det är fråga inte om ett generellt beslut om överlåtelse av uppgifter av en viss typ utan beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgifter i särskilda fall (se prop. 1984/85:61 s. 17). Ett exempel på en sådan reglering är regeringens utrymme att anförtro verkställighet av påföljd till en utländsk myndighet enligt 1 och 3 §§ lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Ett annat exempel finns i 4 kap. 7 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) enligt vilken regeringen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får överlåta förvaltningsuppgifter till andra stater vid samarbete enligt Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet (se avsnitt 4.3.3). Ytterligare ett exempel finns i 2–5 §§ lagen (2020:782) om operativt militärt stöd. Där bemyndigas regeringen att överlåta förvaltningsuppgifter till en stat som lämnar militärt stöd till Sverige samt Försvarsmakten att besluta att finsk militär personal som lämnar militärt stöd till Sverige får bevaka skyddsobjekt och genomföra beslut om undanförsel och förstöring.

Uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning får överlåtas genom riksdagsbeslut med enkel majoritet. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska riksdagens beslut fattas i den ordning som anges i 10 kap. 6 § andra stycket RF. Det innebär att det krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Beslut kan också fattas i den ordning som enligt 8 kap. 14 § RF gäller för stiftande av grundlag.

All tjänsteutövning av myndighetspersoner innefattar inte myndighetsutövning. Utmärkande för myndighetsutövning brukar anses vara att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Åtgärderna ska komma till stånd och få sina rättsverkningar mot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler. En åtgärd ska vidare beslutas ensidigt av det allmännas företrädare, och av ett rättssubjekt som intar en monopolställning på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan. (Se t.ex. prop. 1999/2000:64 s. 94.)

Vid tillämpningen av 10 kap. 8 § RF är begreppet myndighetsutövning emellertid inte begränsat till endast myndighetsutövning mot en enskild. Det avser även uppgifter vilkas utövande på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna eller enskilda – intressen, och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ. För att en överlåtelse av förvaltningsuppgift

som innefattar myndighetsutövning ska uppstå, har ansetts tillräckligt att en åtgärd som utgör myndighetsutövning tillåts utföras av en annan stats behöriga organ på svenskt territorium. Att myndighetsutövningen avser utövande av den utländska statens myndighet saknar betydelse. (Se prop. 2019/20:110 s. 16 f. med vidare hänvisningar.)

De flesta slag av polisiära ingripanden utgör myndighetsutövning och får inte utan ett beslut om överlåtelse enligt 10 kap. 8 § RF företas av utländska tjänstemän, även om de står under ledning av svensk polis (se prop. 2007/08:83 s. 30).

3.3 Normgivningsmakten

I 8 kap. RF regleras normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta föreskrifter. Föreskrifter ska enligt 8 kap. 2 § meddelas av riksdagen bl.a. om de gäller skyldigheter för enskilda i förhållande till det allmänna eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (första stycket punkten 2) eller om det följer av andra grundlagsbestämmelser (andra stycket).

Riksdagen kan enligt 8 kap. 3 § bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket punkten 2.

Regeringen får utan bemyndigande meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen (8 kap. 7 §). Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 §). Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne kan den även medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet (8 kap. 10 §). Regeringen kan vidare bemyndiga en myndighet under regeringen eller någon av riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter om sådant som faller inom regeringens restkompetens (8 kap. 11 §).

3.4 Fri- och rättighetsskyddet

I 2 kap. RF finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Av intresse i nu aktuellt sammanhang är främst bestämmelserna i 2 kap. 6 och 8 §§.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Uttrycket kroppsligt ingrepp avser bl.a. våld mot människokroppen, läkarundersökningar och sådana ingrepp som brukar betecknas som kroppsbesiktning, t.ex. blodprovs- och urinprovstagning.

Var och en är enligt 2 kap. 8 § gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

Skyddet enligt 2 kap. 6 och 8 §§ får begränsas genom lag men då endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (2 kap. 20 och 21 §§). För rättighetsbegränsande lagstiftning gäller dessutom enligt 2 kap. 22 § ett särskilt kvalificerat beslutsförfarande.

Bestämmelser om skydd mot frihetsberövanden och för privatlivet finns även i artiklarna 5 och 8 i Europakonventionen.

4 Operativt polisiärt samarbete inom EU och Norden

4.1 Inledning

Sverige har sedan lång tid tillbaka ett omfattande internationellt samarbete med polis i andra länder och med internationella polisorganisationer. Detta samarbete sker t.ex. genom medverkan i den Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol), den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol, Schengensamarbetet och genom bilaterala överenskommelser. I svensk rätt finns bestämmelser om operativt polisiärt samarbete huvudsakligen i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) och i förordningen (2017:504) med samma namn (FIPS). Dessa författningar genomför bestämmelser om operativt samarbete i Schengenkonventionen, avtalet med Danmark om samarbete i Öresundsregionen, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge om ömsesidigt bistånd i krissituationer. I avsnitten 4.2 och 4.3 redogörs för dessa bestämmelser samt för hur de har genomförts i svensk rätt och vissa av de överväganden som i samband med genomförandet har gjorts i förarbetena.

De ovan nämnda internationella överenskommelserna har skapat nya förutsättningar för det internationella polissamarbetet genom att möjliggöra en reglering som innebär att polismän vid mer tillfälliga behov kan tjänstgöra operativt och ges verkställande befogenheter i annan stat än den egna. Någon helt nydanande ordning för svenska brottsbekämpande myndigheter har detta emellertid inte varit. Sverige har t.ex. sedan åtskilliga år bedrivit ett operativt gränstullsamarbete i gemensamma kontrollzoner med Danmark, Finland och Norge. En redogörelse för de befogenheter som utländska tjänstemän har när de verkar på svenskt territorium inom ramen för detta nordiska tullsamarbete finns i avsnitt 4.4.

I avsnitt 4.5 finns en redogörelse för operativt polisiärt bistånd vid nordiska räddningsinsatser.

Den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) personal ska enligt EU-rätten tilldelas maktbefogenheter när de tjänstgör i ett medlemsland. En kort redogörelse för dessa unionsrättsrättsliga bestämmelser och vissa av de överväganden som gjordes i förarbetena när kompletterande nationell lagstiftning infördes i Sverige finns i avsnitt 4.6.

Avslutningsvis finns i avsnitten 4.7 och 4.8 en redogörelse för den nordiska polissamarbetsöverenskommelsen respektive en kort historik beträffande olika initiativ i närtid som syftat till att fördjupa det operativa polisiära samarbetet i Norden.

4.2 Schengenkonventionen och avtalet med Danmark

4.2.1 Allmänt

I syfte att påskynda förverkligandet av den centrala gemenskapsrättsliga principen om fri rörlighet ingick Beneluxstaterna, Frankrike och Tyskland 1985 ett avtal om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna. Detta s.k. Schengenavtal kompletterades fem år senare av Schengenkonventionen[13] som trädde i kraft 1995 och som innehåller bestämmelser om bl.a. ett utvecklat polisiärt och rättsligt samarbete.

Schengenregelverket införlivades 1999 i unionsrätten genom Amsterdamfördraget. Stater som ansluter sig till EU ansluter sig numera samtidigt till Schengensamarbetet. För närvarande deltar Sverige och ytterligare 21 av EU:s 27 medlemsstater samt Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz fullt ut i samarbetet. Det operativa polisiära samarbetet avser gränsöverskridande övervakning och förföljande och regleras i artiklarna 40–43. Avtalet med Danmark[14] kompletterar Schengenkonventionen och har sin bakgrund i att öppnandet av Öresundsförbindelsen 2000 ökade behovet av samarbete mellan svensk och dansk polis. Bestämmelserna om operativt samar-

[13] Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.
[14] Avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen.

bete i avtalet går i vissa avseenden längre än konventionens regler, men principerna är desamma.

Bestämmelserna i Schengenkonventionen och avtalet med Danmark har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom föreskrifter i 2, 3 och 5 kap. LIPS samt 2 och 3 kap. FIPS. I förarbetena (prop. 1999/2000:64 s. 84 f. och 99) till den ursprungliga lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete konstaterade regeringen att genomförandet av konventionen och avtalet innebar att det behövde införas regler om rätt för utländska tjänstemän att utföra förföljande och övervakning, omhänderta den förföljde och i samband därmed utföra kroppsvisitation samt belägga denne med handfängsel och omhänderta föremål. Enligt regeringen var det inte lämpligt att utsträcka de regler i rättegångsbalken (RB) och andra författningar som innehåller bestämmelser om sådana polisiära tvångsmedel till att gälla även för utländska tjänstemän eftersom dessas befogenheter var begränsade till att gälla under vissa angivna förutsättningar och för vissa begränsade åtgärder. En sådan allmän reglering skulle därför behöva kompletteras med en detaljreglering som inte är lämplig i mer allmänt hållna regelverk som RB och polislagen. Regeringen ansåg därför att det var mer ändamålsenligt att meddela reglerna om det operativa polisiära gränsöverskridande samarbetet i en särskild lag, samt att i samma lag meddela bestämmelser som begränsar eller annars inverkar på den gränsöverskridande verksamheten.

4.2.2 Gränsöverskridande övervakning

Om det i en annan Schengenstat pågår en utredning om ett brott som kan föranleda överlämnande eller utlämning kan en behörig svensk myndighet samtycka till gränsöverskridande övervakning av en misstänkt gärningsman eller någon annan, om det är nödvändigt för den pågående utredningen och det finns starka skäl att anta att åtgärden kan medverka till att identifiera eller spåra en misstänkt gärningsman (*artikel 40.1* i konventionen, *artikel 7* i avtalet med Danmark och 2 kap. 1 § LIPS).

Övervakningen av en misstänkt gärningsman får fortsätta utan föregående samtycke, om saken är så brådskande att samtycke inte kan inhämtas i förväg och den utländska utredningen avser miss-

tanke om vissa uppräknade brottstyper. För att övervakningen ska få fortsätta krävs att överskridandet av gränsen anmäls till en behörig svensk myndighet så snart det är möjligt och att den utländska myndigheten utan dröjsmål begär bistånd i utredningen. Övervakningen ska genast upphöra om en behörig svensk myndighet begär det eller om samtycke inte har lämnats inom fem timmar från gränsöverskridandet. (Se *artiklarna 40.2* och *40.7* i konventionen samt 2 kap. 2 och 3 §§ LIPS.)

I lagrådsremissen hade regeringen föreslagit att de brottstyper som kunde ligga till grund för övervakning utan föregående samtycke skulle anges genom en hänvisning till artikel 40.7 i konventionen. Bestämmelsen i (numera) 2 kap. 2 § LIPS fick sin slutliga utformning på inrådan av Lagrådet, som anförde att föreskriften var av central betydelse i fråga om utländska tjänstemäns rätt att övervaka misstänkta gärningsmän på svensk mark och därför i görligaste mån borde vara formulerad så att förutsättningarnas hela innebörd framgick direkt av lagtexten (se prop. 1999/2000:64 s. 249).

Enligt *artikel 40.3* i konventionen får övervakande polismän inte utsätta den övervakade personen för identitetskontroll eller gripa denne. I fråga om utländska tjänstemäns befogenheter att i samband med gränsöverskridande övervakning använda tvångsmedel konstaterade regeringen (a. prop. s. 100) att konventionen inte innehåller några sådana bestämmelser och att det inte heller fanns några praktiska skäl för Sverige att gå längre än konventionen i det avseendet.

När det gällde normgivningsfrågan anförde regeringen (a. prop. s. 94 f.) att gränsöverskridande övervakning sker inom ramen för en brottsutredning som pågår i den främmande staten och riktar sig mot den som misstänks för delaktighet i det brott som utredningen avser. Övervakningen kunde således enligt regeringen ses åtminstone som ett utflöde av myndighetsutövning och som ett uttryck för samhällets maktbefogenheter som kommer till stånd genom offentligrättsliga regler. Det var också av betydelse att en utländsk tjänsteman som fortsätter en övervakning ska likställas med svenska polismän i straffrättsligt och skadeståndsrättsligt hänseende. Övervägande skäl talade därför enligt regeringens mening för att gränsöverskridande övervakning kunde komma att innefatta myndighetsutövning.

4.2.3 Gränsöverskridande förföljande enligt Schengenkonventionen

Om en person har upptäckts på bar gärning när han eller hon begår ett brott som kan föranleda överlämnande eller utlämning, eller om någon som är häktad eller som avtjänar ett frihetsstraff har rymt, får utländska tjänstemän fortsätta ett i sin stat påbörjat förföljande av personen in på svenskt territorium, om en behörig svensk myndighet samtycker till det. Gränsöverskridande förföljande får – till skillnad från vad som gäller vid gränsöverskridande övervakning – endast ske över landgräns. Förföljandet får fortsätta utan föregående samtycke om det på grund av sakens brådskande natur inte har varit möjligt att underrätta en behörig svensk myndighet i förväg, eller om svenska tjänstemän inte har kunnat ta över förföljandet i tid. De förföljande tjänstemännen ska anhålla om bistånd av en behörig svensk myndighet senast vid tidpunkten för gränsöverskridandet. Förföljande ska genast upphöra om en behörig svensk myndighet begär det. (Se *artiklarna 41.1, 41.4* och *41.5* i konventionen samt 2 kap. 4–6 §§ LIPS.)

Varje Schengenstat ska enligt *artikel 41.9* upprätta en förklaring där den i förhållande till varje Schengenstat med vilken den har en gemensam gräns anger villkoren för förföljande; bl.a. huruvida frihetsberövande får ske (*artikel 41.2*) och vilka områdes- och tidsbegränsningar som gäller (*artikel 41.3*). Sverige har i förhållande till Finland och Norge förklarat att förföljande får ske för brott som kan föranleda utlämning och utan begränsning i tid och rum samt att omhändertagande av den förföljde tillåts.

På en utländsk tjänstemans begäran ska svenska polismän omhänderta den flyende. De får stoppa och omhänderta den flyende tills svenska polismän kan överta omhändertagandet eller identifiera honom eller henne (*artiklarna 41.1* och *41.2* samt 2 kap. 8 § LIPS). Uttrycket stoppa och omhänderta innefattar även befogenheten att stoppa ett fordon där personen färdas för att kunna genomföra ett omhändertagande (se prop. 1999/2000:64 s. 170). Att utländska tjänstemän i en sådan situation har rätt att använda våld framgår av 29 § första stycket polislagen (1984:387).

När det gäller de utländska tjänstemännens befogenheter att kroppsvisitera den omhändertagne och att ta föremål i beslag ansåg regeringen (a. prop. s. 99 f.) att praktiska skäl talade för en tydligare

reglering i svensk rätt än den som finns i konventionen. I konventionen (*artikel 41.5 f)* begränsas befogenheterna i dessa avseenden till s.k. skyddsvisitering och omhändertagande av – enligt regeringens tolkning – vapen och andra farliga föremål som kan förklaras förverkade enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken (BrB). En motsvarande reglering i svensk rätt skulle enligt regeringen medföra den orimliga ordningen att förföljande tjänstemän skulle vara förhindrade att, i avvaktan på överlämnande till svensk polis, omhänderta exempelvis narkotika eller utbyte av brott. I 2 kap. 9 § LIPS föreskrivs därför att utländska tjänstemän vid ett omhändertagande får

1. kroppsvisitera den som har omhändertagits, om det görs av säkerhetsskäl eller för att söka efter föremål som anges i 2,
2. omhänderta föremål som kan förverkas enligt 36 kap. 3 § 2 BrB eller kan antas ha betydelse för en utredning om brott eller ha avhänts någon genom brott, och
3. belägga den som har omhändertagits med handfängsel.

Omhändertagna föremål ska så snart det är möjligt överlämnas till en svensk polisman för prövning av frågan om beslag.

Bestämmelsen innebär att utländska tjänstemän ges mer långtgående befogenheter än konventionen föreskriver, vilket enligt regeringen dock innebar en godtagbar inskränkning av grundlagsskyddet mot tvångsmedel mot enskilda (a. prop. s. 100).

Den omhändertagne får enligt 2 kap. 10 § LIPS (jfr *artikel 41.6* i konventionen) tas i förvar av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen under högst sex timmar, tiden mellan kl. 24 och 9 oräknad. Därefter ska personen omedelbart friges, om det inte har kommit in en begäran om överlämnande eller dylikt enligt någon av de lagar som räknas upp i paragrafen. Föreskriften i 2 kap. 10 § är en specialbestämmelse som till allmänna bestämmelser – främst i RB om gripande och i utlänningslagstiftningen om förvarstagande – lägger ytterligare en möjlighet till frihetsberövande.

4.2.4 Fördjupat samarbete på Öresundsförbindelsen

Rätt att färdas på hela Öresundsförbindelsen

Som en följd av att det i princip saknas möjligheter att vända ett fordon på Öresundsförbindelsen anges det i *artikel 6.1* i avtalet med

Danmark att det i den omfattning det är nödvändigt att trafikmässiga skäl är tillåtet för polismän att färdas på den andra statens del av förbindelsen och fram till närmaste möjlighet att vända. I departementspromemorian Avtal om polisiärt samarbete i Öresundsregionen (Ju1999/4715/PÅ), förkortad den danska promemorian, konstaterades att svensk rätt inte innehåller någon särreglering angående rätt för utländska tjänstemän att vistas på svenskt territorium utan att detta styrs av de allmänna reglerna i utlänningslagstiftningen (s. 21). Avtalsbestämmelsen ansågs därför inte föranleda någon lagstiftningsåtgärd.

Allmän ordning och säkerhet på Öresundsförbindelsen

Danska polismän har på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen samma befogenheter att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning. Åtgärden får pågå tills Polismyndigheten, som omedelbart ska underrättas, övertar genomförandet eller begär att den ska avbrytas (se *artikel 6.2* i avtalet och 3 kap. 2 § LIPS). Bakgrunden till bestämmelsen är att det har ansetts att den polispatrull som först anländer till en olycksplats e.d. bör kunna vidta nödvändiga åtgärder, oavsett om den befinner sig på den egna eller den andra statens territorium. När det gäller den närmare innebörden av uttrycket ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten anges det i författningskommentaren att danska poliser har samma befogenheter som svenska poliser att ingripa mot ordningsstörningar och hot mot den allmänna säkerheten, men att de däremot inte med stöd av bestämmelsen kan genomföra exempelvis rutinkontroller på Öresundsförbindelsen (se prop. 1999/2000:64 s. 171).

Gemensam patrullering på Öresundsförbindelsen

Polisen i de båda staterna får enligt *artikel 6.4* genomföra gemensam patrullering på hela Öresundsförbindelsen. Patrulleringen ska genomföras i enlighet med nationell lagstiftning och under ledning av myndigheterna i den stat på vars territorium patrullering äger rum. Någon motsvarande bestämmelse har inte införts i svensk rätt

och förarbetena innehåller inte några överväganden i fråga om behovet av lagstöd för sådana åtgärder.

Gränsöverskridande förföljande

Schengenstaterna får enligt *artikel 41.10* i Schengenkonventionen på bilateral nivå utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna om förföljande samt anta kompletterande bestämmelser i samband med genomförandet av dessa. Bestämmelserna i avtalet med Danmark utgör ett exempel på en sådan utvidgning av tillämpningsområdet för förföljande. Enligt *artikel 8* ska gränsöverskridande förföljande[15] ske i enlighet med villkoren i artikel 41 i konventionen och de nationella förklaringar som avgetts med anledning av avtalet eller konventionen. Sverige har förklarat att danska polismän får förfölja personer som har avslöjats på bar gärning med att begå brott som är underkastade allmänt åtal enligt svensk eller dansk rätt, att frihetsberövande får ske på de villkor som följer av artikel 41.2 b) i konventionen och att det inte ska finnas någon tids- eller områdesbegränsning för utförandet av åtgärden.

Enligt *artikel 6.3* får dessutom dansk polis som av trafikmässiga skäl färdas på den svenska delen av Öresundsförbindelsen inleda ett förföljande där.

Avtalets bestämmelser om förföljande genomförs av 3 kap. 1 § LIPS, huvudsakligen genom hänvisning till bestämmelserna om förföljande enligt konventionen. Av 3 kap. 1 § FIPS framgår att en begäran om bistånd ska ställas till polisregion Syd.

4.2.5 Tjänstevapen och avrapportering

Tjänstevapen

Tjänstevapen får enligt *artiklarna 40.3 d)* och *41.5 e)* i Schengenkonventionen medföras, men endast användas i nödvärn. Mottagarstaten kan dock besluta att tjänstevapen inte får medföras vid övervakning. Sverige har inte avgett någon sådan förklaring. Enligt *artiklarna 14.2* och *14.3* i avtalet med Danmark får en polisman – om inte

[15] I avtalet används den – utifrån vedertagen begreppsbildning i polisiära sammanhang – missvisande termen efterföljande.

den mottagande staten invänder mot det i det särskilda fallet eller enligt artikel 40.3 i konventionen har förklarat att det inte är tillåtet – bära sådana tjänstevapen som är tillåtna enligt nationell rätt i den stat där han eller hon är anställd. Användning av tjänstevapen är enligt *artikel 14.6* i avtalet tillåten endast i nödvärn och de behöriga myndigheterna ska enligt *artikel 14.5* underrätta varandra om vilka tjänstevapen som vid varje tidpunkt är tillåtna i respektive stat.

De utländska tjänstemännens befogenhet att använda tjänstevapen har i svensk rätt begränsats i enlighet med konventionen och avtalet. Enligt 2 kap. 11 § samt 3 kap. 1 och 2 §§ LIPS gäller sålunda att utländska tjänstemän som utför gränsöverskridande övervakning eller förföljande eller som upprätthåller den allmänna ordningen och säkerheten på Öresundsförbindelsen får använda tjänstevapen endast i nödvärnssituationer.

Avrapportering

En behörig svensk myndighet får begära att utländska tjänstemän som utfört gränsöverskridande övervakning eller förföljande ska redovisa vad de har gjort under uppdraget. En sådan begäran får också avse personlig inställelse (*artiklarna 40.3 g* och *41.5 g* i Schengenkonventionen, *artiklarna 7* och *8* i avtalet med Danmark samt 2 kap. 2 § FIPS).

Vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet på Öresundsförbindelsen finns inte några särskilda bestämmelser om skyldigheter i dessa avseende varken i avtalet med Danmark eller i den svenska regleringen.

4.3 Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge

4.3.1 Allmänt

För att stärka det gränsöverskridande polisiära samarbetet och utveckla utbytet av information, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, ingick några EU-länder i maj

2005 det s.k. Prümfördraget[16]. Delar av fördraget införlivades 2008 i EU:s regelverk genom Prümrådsbeslutet[17]. Administrativa och tekniska bestämmelser för genomförandet av Prümrådsbeslutet finns i det s.k. genomförandebeslutet[18].

Atlasrådsbeslutet[19] har sin grund i Atlasnätverket, som är ett samarbete mellan medlemsstaternas särskilda insatsgrupper och har som övergripande syfte att genom kontinuerlig samverkan, informationsutbyte och gemensam utveckling öka och likställa förmågan att bekämpa terroristattacker och grov organiserad brottslighet. Atlasrådsbeslutet kompletterar Prümrådsbeslutet och är frivilligt för medlemsstaterna att genomföra. I beslutet fastställs allmänna regler och villkor som möjliggör att en medlemsstats särskilda insatsgrupper lämnar bistånd eller opererar på en annan medlemsstats territorium för att hantera en krissituation.

Sverige och Norge undertecknade 2018 ett avtal om samarbete mellan särskilda insatsgrupper i krissituationer[20]. Avtalet med Norge har tagits fram för att möjliggöra ett sådant samarbete mellan svenska och norska särskilda insatsgrupper som hade kunnat ske om Norge, som inte har ingått något avtal med EU om anslutning till Atlasrådsbeslutet, hade tillämpat Atlasrådsbeslutet.

4.3.2 Samarbetsformer och allmänna förutsättningar

Prümrådsbeslutet

Enligt *artikel 17.1* kan behöriga myndigheter, för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för förebyggande av brott, inrätta gemensamma patruller och genomföra andra gemensamma insatser där tjänstemän från andra medlemsstater (utsändande stater) deltar i insatser på en annan medlemsstats (värdstatens) territorium. Av

[16] Fördraget av den 27 maj 2005 mellan Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna och Republiken Österrike om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism, gränsöverskridande brottslighet och olaglig migration.
[17] Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.
[18] Rådets beslut 2008/616/RIF av den 23 juni 2008 om genomförande av beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.
[19] Rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper.
[20] Avtalet av den 4 september 2018 mellan Sveriges regering och Norges regering om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer.

4 kap. 1 § LIPS framgår att regeringen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får begära bistånd enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet.

Artikel 18 innehåller bestämmelser om bistånd i vissa situationer. Vid större evenemang och liknande viktiga händelser, katastrofer och allvarliga olyckor med gränsöverskridande verkningar ska medlemsstaternas behöriga myndigheter bl.a., på begäran av den stat där situationen uppstått, i den mån det är möjligt sända tjänstemän, specialister och rådgivare samt ställa nödvändig utrustning till förfogande. Artikeln är frivillig såvitt avser Sveriges möjlighet att ta emot bistånd, men tvingande när det gäller Sveriges skyldighet att lämna bistånd. Regeringen och Polismyndigheten får vid större evenemang och liknande händelser, katastrofer och allvarliga olyckor som har gränsöverskridande verkningar begära bistånd enligt artikel 18 i Prümrådsbeslutet (4 kap. 2 § LIPS).

Bistånd enligt artiklarna 17 och 18 får enligt 4 kap. 3 § LIPS begäras om det är lämpligt och för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I propositionen (prop. 2016/17:139 s. 45) anförde regeringen sammanfattningsvis följande angående lämplighetskravet (ett krav som inte följer av rådsbeslutet). Lagstiftaren kan fritt ställa upp krav för att svenska myndigheter ska få begära bistånd enligt beslutet. Huvudregeln är att svensk polis ska klara sitt uppdrag på egen hand. Möjligheten att samarbeta med utländska myndigheter är avsedd som ett komplement, främst för situationer där polisen kan utföra sitt uppdrag på ett bättre sätt genom internationell samverkan. Vidare ska rättssäkerhet och kvalitet inte försämras. I tydlighetssyfte ska därför ett uttryckligt lämplighetskrav framgå av lagtexten.

Skyldigheten att lämna bistånd enligt artikel 18 genomfördes i svensk rätt redan 2010 tillsammans med övriga obligatoriska delar av rådsbeslutet. Regeringen gjorde då bedömningen att skyldigheten att lämna bistånd kunde regleras i förordning eftersom det inte kunde bli fråga om att sända personal som ska utföra verkställande befogenheter (se prop. 2009/10:177 s. 10). I (numera) 4 kap. 2 § FIPS föreskrivs sålunda att Polismyndigheten ska lämna bistånd till en myndighet i en annan stat enligt artikel 18 i Prümrådsbeslutet, vad biståndet kan bestå av samt att svenska tjänstemän inte får tilldelas uppgifter som innebär myndighetsutövning.

I 4 kap. 1 § FIPS föreskrivs att Polismyndigheten får lämna bistånd till en myndighet i en annan stat enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet samt vad biståndet kan bestå av.

Atlasrådsbeslutet

Atlasrådsbeslutets tillämpningsområde avgränsas genom definitionen av krissituation. Med krissituation avses enligt *artikel 2 b)* varje situation i en medlemsstat där de behöriga myndigheterna har rimlig anledning att förmoda att det föreligger ett brott som innebär ett allvarligt direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner i den medlemsstaten, särskilt sådana situationer som avses i artikel 1.1 i terrorismrambeslutet[21]. För att hantera en sådan krissituation kan en medlemsstat enligt *artikel 3* begära bistånd av en särskild insatsgrupp från en annan medlemsstat. Med förbehåll för en överenskommelse mellan de berörda staterna kan biståndet bestå av tillhandahållande av utrustning eller expertis eller av genomförande av operationer, om så krävs med användning av vapen. En särskild insatsgrupp definieras i *artikel 2 a)* som en brottsbekämpande enhet som har hanteringen av krissituationer som en specialuppgift.

Enligt 4 kap. 4 och 6 §§ LIPS får regeringen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen begära bistånd enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet om det är lämpligt och för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666). Biståndet ska lämnas till en svensk särskild insatsgrupp och kan bestå av utrustning, expertis eller genomförandet av operationer där utländska tjänstemän agerar i en stödfunktion. För att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska få begära bistånd krävs enligt 4 kap. 5 § LIPS att regeringen lämnar sitt medgivande. I brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom behövs inte regeringens medgivande. Regeringen ska dock omedelbart underrättas om begäran och pröva om den ska bestå.

[21] Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism. Rambeslutet har ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

Rådsbeslutets definition av en krissituation omfattar även andra situationer än sådana som avser terroristbrott. Den snävare avgränsningen i LIPS motiverades i förarbetena med att det inte hade framkommit något behov av att samarbeta med utländska myndigheter i sådana situationer (prop. 2016/17:139 s. 58). Lämplighetskravet motiverades på samma sätt som i fråga om Prümsamarbetet.

Bestämmelser om förutsättningarna för svenskt bistånd till en insatsgrupp i en annan stat och vad biståndet kan bestå av finns i 4 kap. 4 och 5 §§ FIPS.

Avtalet med Norge

Avtalets tillämpningsområde avgränsas precis som Atlasrådsbeslutet genom definitionen av krissituation. Med krissituation avses enligt *artikel 3* varje situation där behörig myndighet i en stat har skäl att tro att det föreligger en straffbar handling som innebär ett allvarligt, direkt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner i staten. För Norge kan det omfatta situationer som terrorism, gisslantagning, kapning och annan grov kriminalitet där liv och hälsa och viktiga samhällsintressen är hotade. Sverige kan exempelvis begära bistånd för krissituationer som kan omfatta handlingar som kan utgöra terroristbrott enligt nationell rätt.

En begäran om bistånd av en särskild insatsgrupp kan enligt *artikel 4* göras när det anses lämpligt i samband med hanteringen av en krissituation. Begäran kan omfatta operativt stöd, tillhandahållande av utrustning eller expertis. Särskilda insatsgrupper definieras i *artikel 3* som brottsbekämpande myndigheters enheter som är specialiserade på att hantera krissituationer. För norsk del avses främst polisens nationella beredskapsresurser, som förklaras bestå av beredskapstruppen, helikoptertjänsten, bombtjänsten, kris- och gisslanförhandlingstjänsten samt teknisk eller taktisk spaning. För svensk del avses en brottsbekämpande enhet som för en enskild insats pekas ut av en behörig svensk myndighet i enlighet med nationell lagstiftning, exempelvis polisens nationella insatsstyrka eller det nationella bombskyddet.

I svensk rätt har bestämmelserna i avtalet med Norge genomförts på samma sätt som motsvarande bestämmelser i Atlasrådsbeslutet (se 4 a kap. LIPS och 4 a kap. FIPS).

4.3.3 Överlåtelse av förvaltningsuppgifter och överenskommelse om samarbete

Innan ett samarbete enligt rådsbesluten eller avtalet med Norge påbörjas ska en överenskommelse om samarbetet ingås med den andra staten. Överenskommelsen får ingås av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.[22] En överenskommelse som innebär att utländska tjänstemän ska delta i samarbete i Sverige ska avse en särskild insats som är klart avgränsad och reglera det särskilda syftet med samarbetet, vilket bistånd den utländska myndigheten ska ge, på vilken tid och plats som samarbetet ska genomföras, vilka utländska tjänstemän som ska delta, hur ledning ska utövas, vilka befogenheter utländska tjänstemän ska ha, och vilka vapen och vilken annan liknande utrustning utländska tjänstemän ska få inneha. (Se *artikel* 17 i genomförandebeslutet, *artikel 1* i Atlasrådsbeslutet, *artikel 4* i avtalet med Norge samt 4 kap. 8 § och 4 a kap. 2 § LIPS.)

En överenskommelse om bistånd bör som huvudregel vara skriftlig. I brådskande situationer är det viktigt att dess innehåll i vart fall i efterhand dokumenteras skriftligt. Någon författningsreglering av detta har inte ansetts nödvändig (se prop. 2019/20:38 s. 22).

Eftersom överenskommelser om samarbete kan innebära att förvaltningsuppgifter överlåts till en annan stat har regeringen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bemyndigats att besluta om sådan överlåtelse (4 kap. 7 § och 4 a kap. 2 § LIPS).

4.3.4 Deltagande utländska tjänstemän

Utländska tjänstemän får enligt 4 kap. 9 § och 4 a kap. 2 § LIPS delta i samarbete enligt rådsbesluten och avtalet med Norge om de är lämpliga för uppgiften och anställda vid en samverkande myndighet. Frågan om lämplighetskravet är uppfyllt får enligt förarbetena (prop. 2016/17:139 s. 49 och 61 samt prop. 2019/20:38 s. 22 f.) avgöras utifrån tjänstemannens utbildning och erfarenhet, innefattande hans eller hennes uppgifter i hemstaten, och vilka uppgifter han eller hon skulle ges vid samarbetet. När det gäller utländska polismän som ska ges polisiära befogenheter och samma rätt som

[22] Sådana bemyndiganden finns i 8 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten och 17 § förordningen (2022:1179) med instruktion för Säkerhetspolisen.

svenska polismän att använda vapen måste lämplighetskravet sättas högre än för andra tjänstemän. För att kunna betraktas som lämpliga måste polismännen ha vissa språkkunskaper och kunskap om de regler som gäller för och de arbetsmetoder som tillämpas av svensk polis. Utländska tjänstemän som inte ska tilldelas polisiära befogenheter torde däremot oftast kunna bedömas som lämpliga för deltagande i samarbetet eftersom de kommer att ha en mer understödjande roll. Vilka utländska tjänstemän som ska delta i ett samarbete får avgöras efter samråd med den samverkande myndigheten. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ansvarar för att genom kontakter med den samverkande myndigheten kontrollera att tjänstemännen är lämpliga för uppgiften.

4.3.5 Ledning över utländska tjänstemän

Utländska tjänstemän ska enligt *artikel 17.3* i Prümrådsbeslutet iaktta de anvisningar som meddelas av värdstatens behöriga myndighet. På motsvarande sätt gäller enligt *artikel 3.3 a* i Atlasrådsbeslutet och *artikel 6* i avtalet med Norge att utländska tjänstemän som deltar i operationer med särskilda insatsgrupper ska agera under den ansökande statens ledning.

Utländska tjänstemän ska enligt 4 kap. 9 § andra stycket och 4 a kap. 2 § LIPS stå under ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Enligt förarbetena kan ledningen utövas både på plats och distans. Om utländska tjänstemän åtföljs av ett eget befäl, är det många gånger naturligt att de står under ledning av det befälet, som i sin tur mer direkt underställs svenska tjänstemän. Om de utländska tjänstemännen ska agera som en sammanhållen enhet, är det enligt förarbetena vidare naturligt att de genom ett eget befäl ges ett uppdrag med vissa ramar och begränsningar. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska alltid kunna följa och lämna instruktioner för de utländska tjänstemännens agerande, och åtgärder ska rapporteras till och stämmas av med myndigheten (se prop. 2016/17:139 s. 50, 62 och 99).

4.3.6 Utländska tjänstemäns befogenheter

Enligt *artikel 17.2* i Prümrådsbeslutet får varje medlemsstat ge utländska tjänstemän rätt att i enlighet med sin nationella lagstiftning utöva verkställande befogenheter i samband med gemensamma insatser eller, när detta är tillåtet enligt värdmedlemsstatens lagstiftning, bevilja dem rätt att utöva verkställande befogenheter i enlighet med den utsändande statens lagstiftning. Verkställande befogenheter får endast utövas under överinsyn av, och i regel i närvaro av, värdstatens tjänstemän. De utländska tjänstemännen ska lyda under lagstiftningen i värdstaten, som även ska ansvara för deras handlingar.

Vid operationer på en annan medlemsstats territorium enligt Atlasrådsbeslutet ska tjänstemännen i en bistående särskild insatsgrupp enligt *artikel 3.3* bemyndigas att agera i en stödfunktion och vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att lämna det begärda biståndet. Tjänstemännen ska verka på den ansökande statens ansvar och under dess bemyndigande och ledning. De ska agera både i enlighet med den ansökande statens lagstiftning och inom ramen för sina befogenheter enligt sitt lands nationella lagstiftning.

Vid biståndsuppdrag enligt avtalet med Norge ska inlånade tjänstemän som ingår i en särskild insatsgrupp i värdstaten enligt *artikel 5* vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ge det avtalade biståndet, om så krävs med användning av maktmedel och vapen. Tjänstemännen ska verka i enlighet med värdstatens lagar och regler, samt inom ramen för sina befogenheter enligt den egna statens nationella lagstiftning. Inlånade tjänstemän ska enligt *artikel 7* ges de befogenheter som är nödvändiga för att kunna ge det avtalade biståndet. Polisiära befogenheter kan ges till inlånade tjänstemän som har polisiära befogenheter i sin hemstat.

Enligt 4 kap. 10 § och 4 a kap. 2 § LIPS får utländska tjänstemän ges polisiära befogenheter vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet samt vid operationer enligt artikel 3 i Atlasrådsbeslutet eller enligt avtalet med Norge. För att få ges sådana befogenheter ska tjänstemännen vara polismän respektive ha polisiära befogenheter i sina hemstater. Tjänstemännen får ges de befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen och befogenheterna att gripa någon enligt 24 kap. 7 § första stycket RB, ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § RB, vidta åtgärder enligt 27 kap. 15 § RB

och besluta om kroppsvisitation enligt 28 kap. 13 § RB. Vid gemensamma insatser enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet ska befogenheterna i regel utövas i närvaro av svenska polismän.

Propositionen (prop. 2016/17:139) om genomförandet av rådsbesluten föregicks av såväl ett betänkande (SOU 2011:25) som en promemoria (Ds 2016:13). I betänkandet hade föreslagits att utländska tjänstemän som har polisiära befogenheter i sina hemstater skulle kunna ges samma befogenheter att initialt ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som svenska polismän har enligt lag eller annan författning. De åtgärder som enligt utredningen därvid främst kunde bli aktuella var att avvisa, avlägsna och tillfälligt omhänderta personer eller att spärra av områden och anvisa viss väg (13, 13 a–c och 24 §§ polislagen), men även befogenheterna att använda våld kunde aktualiseras. Befogenheterna skulle vara avgränsade till ett initialskede, vilket enligt utredningen innebar att de var tänkta att utövas under en inledande, begränsad tidsrymd till dess svensk polis får full kontroll över situationen och kunde ta över. Åtgärder som gripande, omhändertagande och beslag skulle lämnas över till svensk polis så fort som möjligt. (Se SOU 2011:25 s. 246 f.).

Vid remissbehandlingen hade flera instanser invändningar mot utredningens förslag i denna del. *Riksdagens ombudsmän* (JO) anförde att begreppet ”att initialt ingripa” var otydligt och att det därför var svårt att avgöra hur långt befogenheten sträckte sig. Flera av de situationer då det enligt betänkandet kunde föreligga behov av att begära stöd eller bistånd torde, påpekade JO vidare, dessutom förutsätta annat än ett kort initialt ingripande. *Hovrätten för Övre Norrland* anförde att det inte var särskilt klargörande att ange att utländska polismän har samma rätt som svensk polis att initialt ingripa mot hot etc. Det behövde enligt hovrätten på ett tydligare sätt klarläggas när initialskedet upphörde. Även *Ekobrottsmyndigheten* noterade att gränsen mellan det initiala skedet och det att svensk polis får full kontroll över situationen kan vara glidande, växlande och ibland svår att bedöma. Myndigheten ansåg dock ändå att den föreslagna regleringen var naturlig till sin utformning. *Rikspolisstyrelsen* anförde att det var oklart huruvida förslaget innebar att utländska tjänstemän skulle kunna vidta tvångsåtgärder enligt RB eller ej.

I propositionen anförde regeringen följande i fråga om befogenheter (prop. 2016/17:139 s. 52 f.).

Vilka befogenheter ska kunna överlåtas?

Utländska polismän måste kunna ges befogenheter som är anpassade till det samarbete som ska ske. Polismännen bör kunna vidta de åtgärder som samarbetet kräver och ha samma möjligheter som svenska polismän att skydda sig själva och sina kollegor i de utsatta situationer som kan uppstå.

Som några remissinstanser påpekar är det viktigt att regleringen av befogenheterna är tydlig. Enligt regeringen bör det därför uttryckligen anges vilka befogenheter som kan överlåtas till utländska polismän.

Utländska polismän bör till att börja med kunna ges befogenheter enligt polislagen. Det skulle kunna hävdas att vissa befogenheter enligt lagen sällan eller aldrig kommer att behövas. Intresset av en fullständig reglering som är lätt att tillämpa talar dock för att möjligheten att överlåta befogenheter ska ges en generell utformning och att inte några befogenheter ska uteslutas.

Att samarbete enligt Prümrådsbeslutet inte får genomföras för utredning av brott kan inte anses hindra att utländska polismän även ges vissa befogenheter enligt rättegångsbalken. Eftersom det är fråga om ett polisiärt och inte ett rättsligt samarbete, bör möjligheten dock inte ges en generell utformning.

De befogenheter enligt rättegångsbalken som bör kunna överlåtas är sådana som behövs för att utländska tjänstemän effektivt ska kunna ingripa mot brott och säkerställa att brott kan utredas av svensk polis. Utländska polismän bör därför få ges befogenheter att gripa en person som är misstänkt för brott, ta föremål i beslag och förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra liknande åtgärder. Med en befogenhet att gripa följer en rätt att kroppsvisitera enligt 19 § polislagen. Eftersom den bestämmelsen inte ger en möjlighet att t.ex. söka efter föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brott, bör dock utländska polismän även kunna ges befogenhet enligt rättegångsbalken att besluta om kroppsvisitation.

Vilka befogenheter som ska överlåtas till utländska polismän får, som både utredningen och promemorian anger, avgöras inför varje enskild insats. Det samarbete som ska kunna ske är sådant att de utländska polismännen typiskt sett bör ges befogenheter enligt polislagen. Vilka befogenheter som det kan finnas ett behov av varierar. Vid en insats som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet är behovet av våldsbefogenheter mindre än vid insatser som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Som anges ovan är det dock viktigt att befogenheterna är tillräckliga och att regleringen är okomplicerad. Om utländska polismän bedöms behöva befogenheter enligt polislagen, bör de därför typiskt sett tilldelas samtliga befogenheter enligt lagen. Om det kan bli aktuellt för polismännen att ingripa mot brott, bör de även ges befogenheter enligt rättegångsbalken.

Befogenheterna ska utövas under överinseende och i regel i närvaro av svenska tjänstemän

Enligt artikel 17.2 i Prümrådsbeslutet får utländska tjänstemän utöva verkställande befogenheter bara under ”överinsyn” – med vilket sannolikt avses överinseende – och i regel i närvaro av värdstatens tjänstemän.

Kravet på att utländska tjänstemän ska utöva sina befogenheter under överinseende av svenska tjänstemän får anses uppfyllt genom att utländska tjänste-

män ska stå under svensk ledning. Som anges i avsnitt 7.5 innebär nämligen ledningsansvaret att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska kunna följa och lämna instruktioner för tjänstemännens agerande, t.ex. för deras befogenhetsanvändning, och att åtgärder ska planeras, stämmas av med och rapporteras till myndigheterna.

Huvudregeln om svenska tjänstemäns närvaro medför inte att utländska tjänstemän är förhindrade att utöva sina befogenheter om svenska tjänstemän inte är på plats. Gemensamma insatser ska dock planeras och ledas så att huvudregeln kan upprätthållas. För att markera detta föreslår regeringen att regeln ska framgå av den svenska regleringen.

4.3.7 Tjänstevapen och annan utrustning

Enligt *artikel 19.1* i Prümrådsbeslutet ska utländska tjänstemän ha rätt att inneha tjänstevapen, ammunition och övrig nödvändig utrustning i enlighet med lagstiftningen i hemstaten. Värdstaten får dock förbjuda vissa tjänstevapen, viss ammunition eller viss annan utrustning. Staterna ska enligt *artikel 19.2* i förklaringar ange de tjänstevapen, den ammunition och den utrustning som endast får användas i nödvärn för att skydda sig själv eller andra. Tjänstemän som leder insatsen för värdstatens räkning får, i enskilda fall och i enlighet med den nationella lagstiftningen, medge användning även i andra fall. Vid all användning av tjänstevapen, ammunition och övrig utrustning ska värdstatens lagstiftning iakttas. Myndigheterna i respektive medlemsstat ska underrätta varandra om vilken utrustning som är tillåten och vilka villkor som gäller för användning av den. Samma trafikregler som gäller för värdstatens tjänstemän ska enligt *artikel 19.3* gälla för utländska tjänstemän som använder motorfordon på en annan medlemsstats territorium i samband med åtgärder enligt rådsbeslutet.

Enligt *artikel 3.2* i Atlasrådsbeslutet får utländska tjänstemän, om det krävs, använda vapen vid operationer med särskilda insatsgrupper. Atlasrådsbeslutet innehåller inte några andra bestämmelser om vapen.

Vid tillämpning av avtalet med Norge gäller enligt *artikel 8* att inlånade polismän som ges polisiära befogenheter i värdstaten ska ha samma rätt att använda tjänstevapen och annan utrustning som värdstatens polismän. Andra tjänstemän ska bara få använda tjänstevapen och annan liknande utrustning i nödvärnssituationer. För att polismän ska få använda vapen och annan utrustning ska den motsvara

den som värdstatens polismän använder. Tjänstemännen ska omfattas av samma trafikbestämmelser som värdstatens tjänstemän, om ett civilt fordon eller ett fordon utmärkt med officiella beteckningar används.

Enligt 4 kap. 11 § och 4 a kap. 2 § LIPS har utländska tjänstemän som getts befogenheter enligt 4 kap. 10 § LIPS samma rätt att använda tjänstevapen och annan liknande utrustning som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning. Andra utländska tjänstemän får bara använda tjänstevapen och annan liknande utrustning i nödvärnssituationer. För att få användas ska utrustningen motsvara den utrustning svenska polismän använder.

I propositionen (prop. 2016/17:139 s. 54 f.) framhöll regeringen att det är angeläget att allmänheten har en rimlig möjlighet att förutse vilken utrustning som kan komma att användas i den svenska polisverksamheten. Från arbetsmiljö- och säkerhetssynpunkt var det enligt regeringen vidare olämplig att utrustning som är obekant för svensk polis används vid insatser här. Utländska tjänstemän borde därför förbjudas att medföra tjänstevapen eller liknande utrustning som inte motsvarar vad svensk polis använder. Beträffande förutsättningarna för att få använda vapen ansåg regeringen att de polismän som getts befogenheter enligt polislagen och RB borde ha samma rätt att använda tjänstevapen och liknande utrustning som svenska polismän. De utländska tjänstemän som inte getts polisiära befogenheter har dock inte samma behov av sådan användning och borde därför begränsas till nödvärnssituationer.

4.4 Nordiskt gränstullsamarbete

4.4.1 1959 års gränstullsamarbetslag

Sverige ingick 1959 ett avtal med Norge om samverkan i fråga om tullkontroll och tullklarering. För att tulltjänst enligt avtalet skulle kunna utföras på respektive lands territorium antogs samma år den alltjämt gällande lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat. I syfte att möjliggöra samarbete även med andra stater än Norge utformades lagen som en s.k. fullmaktslag. I 1 § föreskrivs sålunda att regeringen efter avtal med annan stat får föreskriva att bestämmelserna i lagen helt eller delvis ska tillämpas i fråga om tullkontroll och tullklarering av trafik mellan Sverige och den andra staten.

Regeringen kan enligt 2 och 3 §§ upprätta särskilda kontrollzoner där den andra statens bestämmelser om tull m.m. ska tillämpas vid tullkontroll för den andra statens räkning. I omedelbart samband med sådana gärningar som utgör smugglingsbrott enligt den andra statens lagstiftning får vidare den statens tvångsmedel användas. Motsvarande gäller vid utövande av tulltjänst för svensk räkning inom kontrollzon i den andra staten (5 §). Tullpersonal från den andra staten får inom en kontrollzon här i riket utöva tulltjänst under iakttagande av den stats instruktioner för vilken tulltjänsten bedrivs (4 §). Åtgärd som för svensk räkning vidtagits av tullpersonal från den andra staten ska anses som om den vidtagits av svensk tullmyndighet eller tullpersonal (7 §). Det som gäller inom en kontrollzon ska tillämpas även utanför en sådan zon när en misstänkt förföljs utanför zonen i omedelbart samband med ett smugglingsbrott (13 §).

4.4.2 Avtal om gränstullsamarbete med Finland

Allmänt

Sverige ingick 1962 ett avtal om gränstullsamarbete med Finland. Föreskrifter som genomför avtalet finns numera i förordningen (2000:3) om gränstullsamarbete med Finland. Enligt 2 § i förordningen ska 2–10 §§ gränstullsamarbetslagen tillämpas vid gränstullsamarbete med Finland om inte annat särskilt föreskrivs i förordningen. För samarbetet finns bl.a. en tre kilometer bred kontrollzon längs riksgränsen mot Finland (3 §). Svensk tullpersonal ska enligt de bestämmelser som Tullverket meddelar i samråd med den finska Tullstyrelsen utöva tulltjänst för finsk räkning. Tullverket ska se till att dessa bestämmelser och tillhörande instruktioner och reglementen delges tullpersonalen och finns tillgängliga för allmänheten på de tullplatser på svenskt område som omfattas av gränstullsamarbetet (4 §). Tullverket får i samråd med behörig finsk tullmyndighet fördela tullförvaltningarnas uppgifter i fråga om gränstullsamarbetet. I sådant hänseende får beslutas att tullpersonal får bedriva tulltjänst för endera landets räkning inom kontrollzon på svenskt eller finskt territorium (5 §).

Rätten att använda tvångsmedel

Vid användning av tvångsmedel på finskt territorium får, enligt 6 § förordningen om gränstullsamarbete med Finland, svensk tullpersonal inte överskrida de befogenheter som tillkommer tullpersonal enligt finska bestämmelser. Detta krav på att tvångsmedel måste ha stöd i båda ländernas lagstiftning följer av artikel 2 i avtalet om gränstullsamarbete med Finland, enligt vilken tvångsmedel i enlighet med endera statens lagstiftning får användas på den andra statens territorium endast under de förutsättningar som gäller enligt såväl den ena som den andra statens lagstiftning. Något motsvarande krav följer inte av 3 eller 5 § gränstullsamarbetslagen, men i förarbetena (prop. 1959:180 s. 34) uttalade departementschefen att det vore önskvärt att användningen av tvångsmedel ägde rum endast under de förutsättningar som gällde enligt båda ländernas lagstiftning. Han konstaterade därvid att det förelåg vissa skillnader mellan svenska respektive norska tulltjänstemäns befogenhet att använda tvångsmedel och att det givetvis borde eftersträvas att i möjligaste mån försöka undvika att konfliktsituationer uppkommer i anledning av detta.

Behöriga tjänstemän

Enligt 7–9 § förordningen om gränstullsamarbete med Finland ska Tullverket i förväg ge den finska Tullstyrelsen uppgifter om de svenska tulltjänstemän som utsetts att utöva tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbetet. Tullverket ska efter förslag av den finska Tullstyrelsen godkänna de finska tulltjänstemän som utsetts att utöva tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbetet. Tullverket ska även övervaka att finsk tullpersonal under utövande av tulltjänst för svensk räkning följer gällande bestämmelser, instruktioner och reglementen. Om Tullverket anser att en viss finsk tjänsteman inte är lämplig att utöva tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbetet, ska Tullverket hos den finska Tullstyrelsen begära ändring så att det i tjänstemannens tjänst inte längre ingår att utöva tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbetet. Om behörig finsk myndighet förklarar att en viss svensk tjänsteman inte är lämplig att utöva tulltjänst som omfattas av gränstullsamarbetet, ska Tullverket pröva frågan om motsvarande ändring i hans tjänstgöring.

4.5 Nordiskt bistånd vid räddningsinsatser

I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor finns bestämmelser om räddningstjänst. I fjällområden ansvarar Polismyndigheten för att efterforska och rädda den som har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras att det föreligger fara för dennes liv eller allvarlig risk för dennes hälsa samt rädda den som råkat ut för en olycka eller drabbats av en sjukdom och som snabbt behöver komma under vård eller få annan hjälp (4 kap. 1 § LSO och 4 kap. 1 § i förordningen). Polismyndigheten ansvarar även för att efterforska personer som, utan att det faller under definitionen av fjällräddnings-, flygräddnings- eller sjöräddningstjänst, har försvunnit under sådana omständigheter att det kan befaras föreligga fara för deras liv eller allvarlig risk för deras hälsa (4 kap. 4 § LSO och 4 kap. 11 § i förordningen).

Danmark, Finland, Norge och Sverige träffade 1989 ett avtal om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön (ramavtalet). Bestämmelser om sådant samarbete finns i 9 kap. LSO. Där framgår att regeringen eller Polismyndigheten i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige har ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge får begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser (9 kap. 1 § LSO). Biståndspersonal från dessa länder tjänstgör i samband med en räddningsinsats i Sverige i enlighet med de tjänstgöringsbestämmelser som gäller i hemlandet. Även fordon och annan utrustning får utan särskilt tillstånd användas i samband med räddningsinsatser i enlighet med de bestämmelser som gäller i hemlandet (9 kap. 4 § LSO). I förarbetena (prop. 1990/91:180 s. 22) framhöll regeringen att en räddningsinsats på svenskt territorium alltid leds av en svensk räddningsledare och att detta bör vara en garanti för att insatsen genomförs i enlighet med svensk rätt. Det fick dock ses som naturligt att tjänstgöringsbestämmelserna i hemlandet gäller för utländsk personal så länge detta sker inom ramen för svensk lagstiftning.

4.6 Operativt samarbete vid Frontex

I december 2019 trädde en ny EU-förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen[23] i kraft som bl.a. innebar att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) mandat och resurser utvidgades.

Medlemmarna i Frontex enheter ska ha kapacitet att utföra vissa uppgifter och utöva vissa befogenheter. Det handlar bland annat om verkställande befogenheter och att värdmedlemsstaten ska ge medlemmarna i enheterna tillstånd att utföra uppgifter som kräver användning av våld (*artiklarna 82.1, 82.2* och *82.8*). Av *beaktandesatserna 57* och *59* i ingressen följer att rådet ska kunna tvinga fram verkställighetsåtgärder och att medlemmarna i enheterna bör ges alla nödvändiga befogenheter för att utföra gränskontroller och återvändandeuppgifter, inklusive de uppgifter som kräver verkställande befogenheter.

I lagen (2022:1057) med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning (kompletteringslagen) finns bestämmelser om befogenheter som utgör myndighetsutövning, användning av vapen och annan särskild utrustning samt straffrättsligt skydd och ansvar. I propositionen (prop. 2021/22:227 s. 17 f.) gjorde regeringen bedömningen att överlåtelse av förvaltningsuppgifter redan hade skett inom ramen för EU-samarbetet (jfr 10 kap. 6 § regeringsformen) och att någon nationell bestämmelse med bemyndigande enligt 10 kap. 8 § regeringsformen därför inte behövdes, men att det däremot krävdes en nationell bestämmelse som reglerar förutsättningarna för att utländska tjänstemän ska kunna ges tillstånd att utöva befogenheter som utgör myndighetsutövning. I 3 § kompletteringslagen föreskrivs sålunda att utländska tjänstemän som ska tjänstgöra i Sverige enligt EU-förordningen får, för uppgifter som avser gränskontroll och återvändande eller som krävs för att uppnå målen enligt vissa angivna unionsrättsakter, ges tillstånd att i Sverige utöva befogenheter som utgör myndighetsutövning. Tillstånd får endast ges beträffande sådana befogenheter som svenska tjänstemän har vid utförandet av motsvarande uppgifter. Utländska tjänstemän ska ges tillstånd att utöva de befogenheter

[23] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

som omfattas av 3 § och som bedöms nödvändiga för att de ska kunna utföra uppgifterna (4 §).

I den departementspromemoria (Ds 2021:10) som togs fram under beredningen av lagstiftningsärendet hade utredaren föreslagit att en uttömmande lista över de befogenheter som skulle kunna tilldelas utländska tjänstemän skulle framgå av lagen. Regeringen konstaterade emellertid (a. prop. s. 20 f.) att såväl Kustbevakningen som Tullverket i sina remissyttranden hade framfört synpunkter angående vilka befogenheter som borde eller inte borde framgå av bestämmelsen och att Kustbevakningen dessutom hade anfört att det var tveksamt om de uppräknade befogenheterna gav stöd för alla de åtgärder som ska kunna vidtas enligt artikel 82.1 i EU-förordningen. Redan av den anledningen att två centrala remissinstanser hade framfört synpunkter på förslaget ansåg regeringen att det var mindre lämpligt att i en uttömmande lista ange vilka befogenheter som kan tilldelas utländska tjänstemän. Det fanns enligt regeringen även en risk för att en sådan lösning skulle kunna innebära en otillåten begränsning av EU-förordningen.

Beträffande användning av skjutvapen hade regeringen i lagrådsremissen föreslagit en bestämmelse enligt vilken utländska tjänstemän skulle ha rätt att använda skjutvapen endast i nödvärnssituationer. Lagrådet ansåg dock att formuleringen inte var särskilt lyckad eftersom den kunde ge intryck av att skjutvapen får användas så snart det rör sig om en nödvärnssituation. Lagrådet anförde vidare att det i och för sig var medvetet om att bestämmelsen i 2 kap. 11 § LIPS är formulerad på samma sätt, men att det inte hindrade att den av Lagrådet förslagna formuleringen var bättre (a. prop. s. 197). Enligt 5 § kompletteringslagen gäller sålunda att utländska tjänstemän som getts tillstånd att utöva befogenheter enligt 4 § vid tjänstgöringen har rätt att använda skjutvapen endast i den utsträckning som reglerna om nödvärn medger.

Kompletteringslagens bestämmelser om straffrättsligt skydd och ansvar (6 och 7 §§) har utformats på samma sätt som motsvarande bestämmelser i LIPS. I sitt remissyttrande framhöll Åklagarmyndigheten att det kunde vara värdefullt att i den fortsatta beredningen göra klart i vad mån personal inom Frontex skulle komma att omfattas av tystnadsplikt och straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB. Regeringen nöjde sig med att konstatera att den bestämmelsen inte är begränsad till svensk myndighetsutövning och därför utan sär-

skild lagreglering omfattar även tjänstemän som tjänstgör enligt EU-förordningen (a. prop. s. 25). Regeringen kommenterade inte frågan om tystnadsplikt i sig (jfr avsnitt 12.4).

4.7 Nordiska polissamarbetsöverenskommelser

Medborgarna i de nordiska länderna befriades 1952 från skyldigheten att uppvisa pass vid internordiska riksgränser. För att tackla problemet med den ambulerande kriminalitet som följde med passfriheten inledde de nordiska polismyndigheterna gemensamma strävanden för att få till stånd ett effektivt och snabbt samarbete, något som mynnade ut i 1959 års inofficiella nordiska polissamarbetsöverenskommelse och 1968 års nordiska polissamarbetsavtal. Ett sådant på regional bas ordnat polissamarbete var ett i globalt perspektiv nära nog unikt fenomen vid denna tid. I 1968 års avtal fanns bl.a. bestämmelser om närvaro och biträde vid förhör, straffrättslig jurisdiktion, identitetsfastställelse, straffverkställighet och utlämning.

1968 års avtal har löpande ersatts av nya överenskommelser om nordiskt polissamarbetsamarbete, bl.a. 2002, 2004 och 2017. Det senaste avtalet ingicks 2021. Där finns bestämmelser om bl.a. polisförhör, delgivning, nordiska arresteringsordrar, överlämnande, informationsutbyte, och gemensamma utredningsgrupper. Överenskommelsen innehåller inte några bindande förpliktelser eller rättigheter för parterna.

4.8 Initiativ till utökat operativt polissamarbete i Norden

4.8.1 Bakgrund

Justitiedepartementet gav 1999 Rikspolisstyrelsen i uppdrag att lämna förslag till hur och inom vilka områden det nordiska polissamarbetet skulle kunna utvecklas. Redovisningen av uppdraget innehöll bl.a. ett förslag om sampatrullering. Vid den tidpunkten var det emellertid inte möjligt att gå vidare med förslaget, främst på grund av de nordiska ländernas operativa anslutning till Schengensamarbetet. Arbetet återupptogs under de nordiska rikspolischefernas ledning, och 2004 lämnade en arbetsgrupp ett uttalande och förslag till

avtal om samtjänstgöring mellan polismyndigheterna i de nordiska länderna. Rikspolisstyrelsen begärde i en skrivelse att regeringen skulle vidta de åtgärder som behövdes för att samtjänstgöring skulle kunna bedrivas på det sätt som arbetsgruppen föreslagit och som de nordiska rikspolischeferna stod bakom.[24] Med utgångspunkt i förslaget tillsatte Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete (NÄL) 2008 en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga ländernas behov och intresse av samt förutsättningar för att få till stånd en ordning för polisiär samtjänstgöring. Med samtjänstgöring avsågs enligt arbetsgruppens mandat att poliser från två eller flera länder tillsammans på endera lands territorium bedriver polistjänst för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller för att upptäcka eller förebygga brott eller brottslig verksamhet.

4.8.2 En rapport om nordisk samtjänstgöring

Behov

Den av NÄL tillsatta arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag i en rapport i december 2008.[25] Enligt rapporten fanns det flera fördelar med nordisk polisiär samtjänstgöring. Arbetsgruppen anförde bl.a. följande (s. 20 i rapporten).

> Ytterligare ett tänkbart område för nordisk polisiär samtjänstgöring är som tillfällig förstärkning vid en särskild händelse av mer akut karaktär. I en sådan situation kan det mycket väl vara så att polisresurser i ett grannland kan sättas in snabbare än det egna landets poliser. Det är då fullt rimligt att kunna begära biträde av grannlandets polis, t.ex. för att rädda liv, spärra av ett område eller leda om trafik i avvaktan på att egna resurser kan sättas in. En nordisk samtjänstgöring skulle även kunna avse löpande verksamhet under en längre tidsperiod där ett sådant behov eventuellt föreligger.

Det ansågs även finnas fördelar att vinna i förhållande till den gränsöverskridande brottsligheten och genom större polisnärvaro vid t.ex. idrottsevenemang, konserter och marknader.

[24] Rikspolisstyrelsen 2004-09-10, Utvecklingen av det nordiska polissamarbetet, INT-069-0703/03.
[25] Samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal - Rapport från den nordiska arbetsgruppen tillsatt av Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningssamarbete, Ju2008/4161/PO.

Probleminventering

Arbetsgruppen identifierade ett antal faktorer som kunde kräva särskilda överväganden innan ett avtal ingicks; vapenhantering, arbetsrättsliga aspekter, utövande av tvångsåtgärder, utbildning och språkskillnader. Beträffande användningen av vapen konstaterades att poliser i Sverige och Finland regelmässigt är beväpnade med skjutvapen men att bestämmelserna i de båda länderna skiljer sig åt vad gäller vapentyper och under vilka förutsättningar vapnen får användas. När det gällde de arbetsrättsliga aspekterna anförde arbetsgruppen följande (s. 34 f.).

> Det är ofrånkomligt att olika arbetsrättsliga aspekter aktualiseras i samband med att poliser från ett nordiskt land ska utöva polistjänst på ett annat lands territorium. En central fråga är hur arbetsgivaransvaret fördelas mellan en berörd polis anställningsmyndighet och den myndighet som har ansvar för ledningen av samtjänstgöringen. En utgångspunkt för förståelsen av hur arbetsgivaransvaret fördelas är att utgå ifrån ett primärt och ett sekundärt arbetsgivaransvar.
>
> Det primära arbetsgivaransvaret förutsätts vila på den myndighet i det land där tjänstgöringen äger rum samtidigt som ett sekundärt arbetsgivaransvar ligger kvar hos anställningsmyndigheten. Det primära arbetsgivaransvaret är direkt kopplat till hur en uppgift leds och genomförs. Det kan gälla ansvar för att personalen inte utsätts för onödiga risker eller faror eller utsätts för onödigt påfrestande förhållanden.
>
> Det sekundära arbetsgivaransvaret för den anställde rör frågor som rehabilitering och disciplinåtgärder liksom åtgärder som syftar till att göra den berörde förberedd och lämplig för en arbetsuppgift. Hit hör till exempel ändamålsenlig utbildning och utrustning.
>
> Detta innebär att när en överenskommelse görs om samtjänstgöring fattas också beslut om utrustning och andra frågor som kan förutses. Ansvaret för att personalen som tas ut för en insats har rätt utrustning och utbildning vilar då på de berörda anställningsmyndigheterna. Arbetsmiljöfrågor som har direkt koppling till den gemensamma insatsen faller endast under den myndighets ansvar där samtjänstgöringen äger rum.
>
> En viktig förutsättning för att en sådan lösning ska fungera är att formella överenskommelser fattas om samtjänstgöringen och att beslutanderätten i ett sådant ärende inte delegeras allt för lågt. En rimlig utgångspunkt är att formella beslut om de enskilda samtjänstgöringsinsatserna fattas av polischef respektive jourhavande polischef. Detta hindrar inte att en insats i en akutsituation påbörjas samtidigt som frågan rapporteras uppåt till behörig beslutsfattare.
>
> Rörande disciplinfrågor bör huvudregeln vara att en anmälan ska behandlas enligt nationell lagstiftning i det land där händelsen inträffar. Om ett beslut fattas om att händelsen inte innehåller något begånget brott av en eller flera poliser överlämnas ärendet till de berörda polisernas anställningsmyndigheter. Denna ordning är naturlig och förmodligen också ofrånkomlig som en följd av att frågor om disciplinansvar åvilar en anställningsmyndighet oavsett var en anställds

eventuella disciplinförseelse har ägt rum. Det som kan uppfattas som ett problem är att poliser från olika länder kan komma att behandlas olika trots att de haft samma ansvar för den händelse saken avser.

Arbetsgruppen framhöll vidare att den polis som tas ut till samtjänstgöring måste ha getts rimliga förutsättningar att klara uppgiften, bl.a. genom ändamålsenlig utbildning. En grundläggande förutsättning var enligt arbetsgruppen även att samtjänstgörande poliser har tillräckliga språkkunskaper för att förstå varandra och att den faktorn måste bli ett av de kriterier som vägs in då poliser tas ut till samtjänstgöring i ett annat nordiskt land. Språkfrågor som kan kopplas till förståelsen av facktermer och ordergivning borde enligt arbetsgruppen kunna lösas inom ramen för utbildningsinsatser riktade till poliser som kan komma att delta i samtjänstgöring.

Arbetsgruppens avtalsförslag

Enligt arbetsgruppens avtalsförslag skulle samtjänstgöring få bedrivas för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att upptäcka eller förebygga brott eller brottslig verksamhet (*artikel 1*). Spaning och brottsutredning föll utanför avtalets tillämpningsområde. Avtalet var främst utformat för planerad verksamhet och akuta situationer, men medgav också överenskommelser om löpande verksamhet under en längre tidsperiod. Samtjänstgöring skulle bedrivas i enlighet med nationell lagstiftning och under ledning av polismyndighet i det land där verksamheten ägde rum (*artikel 2*). Behöriga myndigheter skulle, innan samtjänstgöring påbörjades, träffa en överenskommelse om samtjänstgöringens syfte och omfattning i tid och rum. I en sådan överenskommelse kunde även särskilt regleras vilka befogenheter deltagande tjänstemän skulle ha (*artikel 3)*. Enligt kommentaren till artikel hindrade den dock inte att samtjänstgöring i akuta situationer inleddes och godkändes i efterhand. Ledning skulle utövas av polis från värdlandet och beslut om tvångsåtgärder, om inte annat reglerats särskilt, endast få fattas av behörig tjänsteman i värdlandet. Möttes en polis med våld eller hot om våld skulle denne få använda tvång i den utsträckning som medgavs enligt lagstiftningen i värdlandet (*artikel 4*).

Beredning av rapporten

En utredare fick 2009 i uppdrag att överväga på vilket sätt svensk polis bör kunna ta emot hjälp från utländska myndigheter med utgångspunkt i Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och rapporten om samtjänstgöring mellan nordisk polispersonal (se dir. 2009:36). I betänkandet *Utökat polissamarbete i Norden och EU* (SOU 2011:25) gjordes bedömningen att samarbete enligt rapporten inte innebar någon utökning av samarbetet jämfört med Prümrådsbeslutet och att det därför – mot bakgrund av Islands och Norges associering till Prümrådsbeslutet – knappast fanns skäl att fullfölja det nordiska projektet i dess dåvarande form. I syfte främst att ge ett så brett remissunderlag som möjligt redovisades i betänkandet ändå överväganden och förslag utifrån avtalsutkastet (s. 93 f.).

Under beredningen av utredningens förslag framkom att förslaget behövde ändras och kompletteras i en sådan utsträckning att ett nytt underlag måste tas fram. I det underlaget (Ds 2016:13) redovisades inte några överväganden i förhållande till rapporten om samtjänstgöring.

4.8.3 Fortsatta initiativ

Joint Patrol-projektet

Under perioden 2014–2016 genomfördes en EU-finansierad svensk-finländsk utbildningssatsning i östra Norrbotten. Projektet, som gick under namnet Joint Patrol, syftade till att ge svenska och finska polismän kunskapsmässiga förutsättningar att korsa nationsgränsen i arbetet. Under totalt 20 dagar fick svenska polismän utbildning inom fem områden med fokus på lagstiftning och polistaktik.

I utvärderingen av projektet[26] var den allmänna reflektionen att de båda länderna ligger mycket nära varandra vad gäller såväl lagstiftning som metoder och arbetssätt. Som utmaningar vid samverkan lyftes särskilt skillnaderna i språk och bestämmelserna om våldsanvändning fram. Det konstaterades även att det finns skillnader i befolkningens syn på polisens auktoritet.

Parallellt med utbildningen i lagstiftning och polistaktik gavs språkutbildning i finska. Utvärderingen visade att det inte var en

[26] Utvärdering av Joint Patrol, Polismyndigheten, polisregion Nord, oktober 2017.

framkomlig väg att försöka lära svenska polismän finska utan att man i stället borde fokusera på utbildning i engelska. Det framhölls att språket dock inte borde vara ett stort problem i dialogen mellan poliser då de flest i gränstrakten är tvåspråkiga och även engelsktalande men att språket kunde vara en större utmaning i dialogen mellan polis och medborgare.

En rapport om behovet av och förutsättningarna för gränsöverskridande samarbete med Finland och Norge

Polismyndigheten fick 2017 i uppdrag av regeringen att redovisa behovet av och förutsättningarna för ett nära gränsöverskridande samarbete med Finland och Norge (Ju2017/06175/PO). I sin rapport (A330.404/2017) redovisade Polismyndigheten bl.a. följande ställningstaganden.

– *Utryckning*

I polisoperativa ärenden med hög prioritet finns behov av att kunna skicka närmaste tillgängliga polisresurs. Ett gränsöverskridande samarbete skulle ge förutsättningar för ett snabbare ingripande samt möjlighet att påbörja initiala utredningsåtgärder i avvaktan på att det egna landets polisresurser ansluter.

– *Gemensamma insatser*

I de gränsnära områdena finns önskemål om att få möjlighet att planlägga olika insatser tillsammans för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Insatserna skulle behöva genomföras i såväl underrättelse- som operativt- och utredningsskede. Insatserna skulle t.ex. kunna bedrivas i grupper med olika kompetenser och polisiära resurser från båda sidor om gränsen. Grupperna bör fritt kunna ingripa på båda sidor gränsen inom ramen för det specifika uppdraget.

– *Initiala utredningsåtgärder*

Polisen bör kunna genomföra initiala utredningsåtgärder i grannländerna, såväl vid samtjänstgöring som vid självständiga ingripanden mot brott. Alla initiala utredningsåtgärder ska förankras hos respektive lands beslutsfattare. Ett polisingripande

bör kunna följas upp med åtgärder som t.ex. avspärrning, husrannsakan, beslag, inledande förhör m.m.

– *Befogenheter i grannländerna*

Det är önskvärt att utöka svensk polis möjlighet att fortsätta i Sverige påbörjad spaning i Finland och Norge till att omfatta samtliga brott för vilket fängelse är föreskrivet.

– *Brottsförebyggande arbete*

Polisen i de gränsnära områdena bör gemensamt kunna upprätta medborgarlöften, genomföra medborgarmöten och planera olika aktiviteter. Syftet skulle vara att ta fram gemensamma problembilder. Polisen från båda länderna kan i sådant fall gemensamt arbeta fram aktivitetsplaner och bedriva brottförebyggande arbete. Här kan man tänka sig aktiviteter som till exempel grannsamverkan, huskurage (öka anmälningsbenägenheten för mäns våld mot kvinnor) och arbete mot alkohol, narkotika, dopning och tobak.

– *Samlokalisering*

Det finns ett behov av att kunna samlokalisera polisverksamhet i gränsnära områden. I ett vidare perspektiv kan även samlokalisering med andra myndigheter och berörda kommuner vara aktuellt, till exempel Tullverket. Syftet med detta vore att öka och fördjupa samverkan mellan länderna tillsammans med andra myndigheter, kommuner och organisationer. Dessutom skapas möjligheter för samverkan i olika former mellan berörda parter vilket skulle kunna effektivisera verksamheterna och öka tillgängligheten för medborgarna. Ur ett medarbetarperspektiv skulle en samlokalisering av olika verksamheter och möjlighet till gränsöverskridande polissamarbete troligen öka attraktiviteten att arbeta i glesbygd.

– *Sampatrullering*

Det finns behov av att samtjänstgöra/sampatrullera i vardaglig kärnverksamhet i gränsnära områden, till exempel med en utländsk och en svensk polis i samma patrullbil men även genom gränsöverskridande patrullerande bilar från respektive land.

Sampatrullering i de gränsnära områdena skulle öka såväl tillgänglighet som förmåga hos polisen på båda sidor gränsen. En förutsättning för sampatrullering är bland annat att språkfrågan kan lösas på ett tillfredställande sätt. Det finns även behov av samplanering och sampatrullering vid stora publikdragande arrangemang eller säsongsbundna aktiviteter på båda sidor gränsen. Exempel på detta är fjällturismen och flera mycket stora offentliga tillställningar som genomförs på båda sidor gränsen mellan Sverige och Finland respektive Norge.

En gemensam avsiktsförklaring om fördjupat samarbete

Den 1 juni 2018 undertecknade de nordiska regeringarna en gemensam avsiktsförklaring om polissamarbete. Syftet med avsiktsförklaringen angavs vara att ta samarbetet mellan staterna ett steg vidare för att ytterligare fördjupa och effektivisera polissamarbetet, särskilt på lokal och regional nivå vid gränsområdena, genom att skapa förutsättningar för att mer kontinuerligt kunna bedriva operativt polissamarbete på varandras territorium. Därigenom ska möjligheterna förbättras att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott samt upprätthålla allmän ordning och säkerhet. För att uppnå ett närmare operativt polissamarbete ska regeringarna sträva efter att, under vissa förutsättningar och med beaktande av särskilt Prümrådsbeslutet, exempelvis på varandras territorium kunna bedriva patrullering, svara på larmuppdrag och ingripa mot brott och därvid vidta initiala utredningsåtgärder samt planera och bedriva andra gemensamma insatser över en längre tid. Regeringarna ska även att diskutera en utökning av möjligheterna till gränsöverskridande övervakning och förföljande.

5 Polismans befogenheter i Sverige och Finland

5.1 Polislagen

I den svenska polislagen (1984:387) finns bestämmelser om polisverksamhetens syfte, polisens uppgifter samt om polismännens skyldigheter och befogenheter. Regeringen kan inom ramen för sin restkompetens meddela verkställighetsföreskrifter till lagen. De viktigaste regeringsföreskrifterna finns i förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten och i polisförordningen (2014:1104), men även i andra författningar som t.ex. kungörelsen (1969:84) om polisens användning av skjutvapen (skjutkungörelsen).

Den finska polislagen (872/2011), förkortad PolisL, är mer omfattande än den svenska och innehåller utöver bestämmelser om polisens uppgifter och befogenheter bl.a. föreskrifter om hemliga metoder för inhämtande av information, tystnadsplikt och skadestånd. Statsrådet (dvs. regeringen) och inrikesministeriet kan enligt 9 kap. 10 § PolisL genom förordning meddela närmare bestämmelser beträffande vissa frågor. Sådana föreskrifter finns bl.a. i statsrådets förordning om polisen (1080/2013), förkortad PolisF, och Inrikesministeriets förordning om polisens maktmedel och stoppande av fordon (245/2015), förkortad MaktmedelsF.

5.1.1 Polisens uppgifter

Sverige

Polisens verksamhet syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan

hjälp. Polisen har flera olika uppgifter som räknas upp på ett mer övergripande sätt i 2 § polislagen. Enligt den bestämmelsen hör det till Polismyndighetens uppgifter att

1. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat,
3. utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen, och
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.

Finland

Polisens uppgift är enligt 1 § PolisL att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Polisen ska vidare sköta det internationella samarbete som hör till dess uppgifter, uppgifter i samband med tillståndsförvaltningen och andra uppgifter som uttryckligen föreskrivs i lag samt inom ramen för sina uppgifter ge var och en den hjälp som han eller hon behöver. Om det finns grundad anledning att anta att en person har försvunnit eller råkat ut för en olycka ska polisen vidta de åtgärder som behövs för att finna personen. I förarbetena (RP 224/2010 rd, s. 74) framhålls att 1 § PolisL inte är en befogenhetsbestämmelse. När polisen ingriper i en persons rättssfär ska befogenheterna alltid vara baserade på en uttrycklig bestämmelse.

Begreppet allmän ordning och säkerhet har – liksom i Sverige (se avsnitt 8.2.2) – en omfattande och delvis oklar innebörd. I begreppet ingår åtminstone all polisiär verksamhet vars avsikt är att skapa och upprätthålla en trygg livs- och verksamhetsmiljö för samhällsmedlemmarna, avvärja och förebygga rättskränkningar och störningar samt undanröja pågående störningar och utreda rättskränkningar som redan begåtts.

5.1.2 Allmänna principer för polisingripanden

Sverige

I 8 § polislagen slås vissa allmänna principer för polisingripanden fast. En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ska – under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning – ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, ska detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Bestämmelsen ger uttryck för de behovs- och proportionalitetsprinciper som ska iakttas i allt polisarbete.

Att en åtgärd är nödvändig och proportionerlig innebär inte i sig att den är tillåten. Detta framgår uttryckligen av 8 § andra stycket polislagen där det föreskrivs att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen inte får grundas enbart på bestämmelserna i paragrafens första stycke. För sådana åtgärder måste det finnas ett uttryckligt lagstöd. Sådant stöd finns främst i polislagen och rättegångsbalken (RB) men även i annan lagstiftning såsom t.ex. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB).

Finland

Polisen ska, när den utövar sina befogenheter, alltid välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (2 § PolisL). Polisens åtgärder ska kunna försvaras i förhållande till hur viktigt, farligt och brådskande dess uppdrag är, det mål som eftersträvas samt uppträdande, ålder, hälsa och andra motsvarande omständigheter som gäller den person som är föremål för åtgärden och övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen (proportionalitetsprincipen, 3 § PolisL). Genom polisens åtgärder får det inte ingripas i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget (principen om minsta olägenhet, 4 § PolisL). Polisen får utöva sina befogenheter endast i föreskrivna syften (principen om ändamålsbundenhet, 5 § PolisL).

Polisen ska i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet (6 § PolisL). En polisman som enligt polislagen eller någon annan lag utövas sina befogenheter har rätt att i enskilda fall ge befallningar och utfärda förbud som är förpliktande för var och en (11 § PolisL).

5.1.3 Våldsanvändning

Sverige

Polismans befogenhet att använda våld regleras främst i 10 § polislagen. Enligt den bestämmelsen får en polisman i vissa situationer, om det är nödvändigt och proportionerligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Det gäller om

1. polismannen möts med våld eller hot om våld,
2. någon som med laga stöd ska berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han eller hon ska verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme, eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, vid beslag eller något annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken eller vid genomsökning på distans,
5. polismannen med laga stöd ska stoppa ett fordon eller något annat transportmedel eller ska kontrollera ett fordon eller ett fordons last,
6. polismannen annars med laga stöd ska bereda sig tillträde till, spärra av, tillstänga eller utrymma en byggnad, ett rum eller ett område, eller biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon annan liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet om det, eller
7. åtgärden i något annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

Rätten att använda våld enligt andra punkten gäller även den som annars med stöd i lag ska verkställa ett frihetsberövande, och rätten att använda våld enligt fjärde punkten gäller den som i myndighets-

utövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som avses där (29 § polislagen).

En polisman som omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet får belägga honom eller henne med fängsel om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa, eller vid förflyttning inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl (10 a § polislagen).

Finland

I Finland används begreppet maktmedel i stället för våld som beteckning för polisens användning av fysisk kraft mot person eller egendom. Polisens bruk av maktmedel regleras i 2 kap. 17–20 §§ PolisL och i MaktmedelsF.

En polisman får använda de maktmedel som behövs och kan anses försvarliga för att 1) bryta motstånd, 2) avlägsna en person från en plats, 3) gripa en person, 4) hindra att en frihetsberövad flyr, 5) avlägsna ett hinder, 6) ingripa i ett obemannat luftfartygs färd eller 7) förhindra ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Försvarligheten ska bedömas utifrån hur viktigt och brådskande uppdraget är, motståndets farlighet, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen (2 kap. 17 § 1 mom. PolisL).

En polisman har i tjänsteutövning rätt till nödvärn enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 4 § i strafflagen (39/1889). Polismannen handlar i sådana fall under tjänsteansvar. Vid bedömningen av om nödvärn kan försvaras ska de krav beaktas som kan ställas på polismannen med beaktande av dennes utbildning och erfarenhet (2 kap. 17 § 2 mom. PolisL).

Den enskilde ska, om det är möjligt och ändamålsenligt, på ett för ändamålet lämpligt och begripligt sätt varnas för risken att bli utsatt för maktmedel (2 kap. 18 § 2 mom. PolisL).

Om det är nödvändigt för att förhindra rymning, betvinga våldsamt uppträdande eller avvärja överhängande risk för våld får handfängsel användas (2 kap. 20 § 1 mom. PolisL).

5.1.4 Skjutvapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

Sverige

Allmänt

I vissa fall är det ofrånkomligt att polisen använder särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, dvs. sådan utrustning, med tillbehör, som huvudsakligen är avsedd att kunna användas för att utöva våld mot person eller annars betvinga en person och andra hjälpmedel som framgår av särskilda föreskrifter från Polismyndigheten.[27] Det kan t.ex. vara skjutvapen som tilldelats en polisman som personlig utrustning (tjänstevapen) eller som förstärkningsvapen, OC-spray, batong, fängsel och spottskyddshuva eller annat hjälpmedel som huvudsakligen är avsett att kunna användas vid situationer där en polisman har befogenhet att använda våld mot person. Det kan också vara hjälpmedel som är avsedda att stoppa fordon.[28] Endast sådana hjälpmedel för våldsanvändning som finns med i Nationella operativa avdelningens förteckning över godkända hjälpmedel eller som regleras i särskild föreskrift får användas (2 § FAP 104-10).

Skjutvapen

En polisman i yttre tjänst ska – om det inte på grund av särskilda skäl beslutats om undantag – bära tjänstevapen (13 § FAP 104-2[29]). Bestämmelser om polismans användning av skjutvapen finns i skjutkungörelsen. Vissa kompletterande regler finns i FAP 104-2.

Enligt 1 § skjutkungörelsen får en polisman, om det föreligger rätt till nödvärn, använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polismannen själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld.

En polisman har enligt 2 § skjutkungörelsen laga befogenhet att skjuta när ett omedelbart ingripande är nödvändigt för att 1) gripa den som på sannolika skäl är misstänkt för något av vissa särskilt

[27] Att Polismyndigheten får meddela föreskrifter om sådan utrustning framgår av 20 § första stycket 2 och 7 polisförordningen.
[28] Se l § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om Polismyndighetens särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning (PMFS 2019:6, FAP 104-10).
[29] PMFS 2016:5 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m.

angivna brott, 2) hindra någon från att rymma eller för att gripa någon som har rymt, om han eller hon har berövats friheten för ett sådant brott eller 3) omhänderta en person som på grund av allvarlig psykisk störning, innehav av vapen som kan befaras bli missbrukat eller av annan anledning uppenbarligen är farlig för någon annans liv eller hälsa. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får enligt 3 § skjutkungörelsen i övriga fall medge en polisman att använda skjutvapen för att genomföra viss tjänsteåtgärd om det är absolut nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt.

En polisman som uppträder i grupp under direkt ledning av en förman får använda skjutvapen endast på order av förmannen. Det gäller dock inte om gruppen eller någon annan utsätts för ett så allvarligt angrepp eller hot om angrepp att vapen måste användas omedelbart (6 § skjutkungörelsen).

Innan polisman använder skjutvapen, ska han eller hon särskilt beakta risken för att utomstående skadas. Skottlossning inom område, där många människor bor eller vistas, ska i det längsta undvikas. Innan skott avlossas, ska polismannen ge tydlig varning genom tillrop, om sådan varning ej är otjänlig. Om skjutvapen måste användas, ska polismannen, när omständigheterna ej tvingar till annat, först avlossa varningsskott. Vid skottlossning mot person ska tillfälligt oskadliggörande eftersträvas (7 § skjutkungörelsen).

När förhållandena kräver höjd beredskap får pistolen bäras i handen. Patron ska då vara införd i patronläget. När förhållandena inte längre kräver höjd beredskap ska pistolen åter placeras i sitt hölster. En polisman får sikta med skjutvapnet mot någon eller något i syfte att betvinga denne först när det finns förutsättningar för verkanseld eller varningsskott eller det finns skäl att anta att sådana förutsättningar kan komma att uppstå i situationen (17 § FAP 104-2).

I juni 2022 fick en särskild utredare i uppdrag att föreslå en ny reglering av polisens användning av skjutvapen (Ju 2022:F). Utredaren ska bl.a. se över i vilka situationer och under vilka förutsättningar som polisen får använda skjutvapen, ta ställning till om den nya regleringen bör omfatta all polisens användning av skjutvapen, och lämna nödvändiga författningsförslag. I direktiven redogörs för den kritik som har riktats mot den nuvarande regleringen såväl i doktrin som av Polismyndigheten. Kritiken handlar bl.a. om att det är oklart huruvida skjutkungörelsen även reglerar annan användning än skottlossning, att regleringen kan läsas som en normhierarkiskt otillåten

begränsning av nöd- och nödvärnsrätten samt att den i doktrin dominerande uppfattningen att det gäller ett generellt krav på farlighet och motstånd för att få använda skjutvapen med stöd av laga befogenhet inte framgår av skjutkungörelsen.

Enligt de underhandsuppgifter som vi har inhämtat kommer utredaren att föreslå en reglering av den svenska polisens skjutvapenanvändning som uppvisar större likheter med den finska regleringen än vad som är fallet i dag.

OC-spray (pepparspray)

En polisman i yttre tjänst ska – om det inte på grund av särskilda skäl beslutats om undantag – bära OC-spray (12 § FAP 104-4[30]). OC-spray får användas bara om den polisiära uppgiften inte kan lösas på något annat, mindre ingripande, sätt och, bortsett från nöd- och nödvärnssituationer, aldrig utöver vad som stadgas om polismans rätt att använda våld enligt 10 § polislagen. Användandet ska ske med hänsyn tagen till den smärta och det obehag som åtgärden innebär för den som utsätts för sprayen. Endast om synnerliga skäl föreligger får OC-spray användas mot frihetsberövad vid transport i fordon under färd. OC-spray får inte användas mot en person som endast gör passivt motstånd utan att använda egen kroppskraft.

Användning av OC-spray mot personer som utövar motstånd enbart genom att hålla sig fast i annan person eller föremål eller spjärna emot med ben eller armar, ska ske med stor restriktivitet (14 § FAP 104-4). OC-spray får inte användas generellt mot en folksamling eller grupper i en folksamling, utan ska i möjligaste mån individualiseras. Innan OC-spray används mot en person eller personer som ingår i en folksamling måste konsekvenserna övervägas särskilt (15 § FAP 104-4).

Expanderbar batong

En polisman i yttre tjänst ska – om det inte på grund av särskilda skäl beslutats om undantag – bära expanderbar batong (4 § FAP 104-9[31]).

[30] PMFS 2016:6 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om OC-spray (pepparspray).
[31] PMFS 2019:5 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om expanderbar batong.

För användning av expanderbar batong gäller de allmänna reglerna i 8 och 10 §§ polislagen.

Elchockvapen

Polismyndigheten inledde 2018 försöksverksamhet med elchockvapen. Efter att en utvärdering[32] av forskare vid Umeå universitet visat att vapnet bl.a. kunde leda till minskad användning av andra våldshjälpmedel, i synnerhet batong och pepparspray, beslutade Polismyndigheten 2021 att poliser i yttre tjänst skulle utrustas med elchockvapen. På grund av upphandlingsrelaterade problem förväntas detta dock ske först under 2024. Bestämmelser om användning av elchockvapen finns i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om elchockvapen, FAP 104–7[33].

Finland

Allmänt

I Finland används begreppet maktmedelsredskap för det som i Sverige benämns särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Polisens maktmedelsredskap består av skjutvapen och andra redskap vilkas egenskaper och verkningar då de används på behörigt sätt är lindrigare än skjutvapen. Vid användning av maktmedel mot en person får en polisman endast använda sådana maktmedelsredskap som Polisstyrelsen har godkänt och som polismannen har fått utbildning att använda. (Se 10 § PolisF.)

En polispatrull i Finland har tillgång till teleskopbatong, OC-pepparspray och tjänstevapen. Vissa patruller har även tillgång till elpistol samt maskinpistol som stödvapen. Specialutbildade patruller och polisens nationella beredskapsenhet har tillgång till stormgevär.

Under vissa förutsättningar har polisen rätt att med Försvarsmaktens respektive Gränsbevakningsväsendets bistånd använda slagkraftigare beväpning (2 kap. 17 § 4 mom. PolisL).

[32] Hansson, Jonas m.fl., Elchockvapen som hjälpmedel vid polisiära ingripanden, 2020.
[33] PMFS 2021:4 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om elchockvapen.

Skjutvapen

Skjutvapen får användas endast för att stoppa en person som orsakar direkt och allvarlig fara för någon annans liv eller hälsa och det inte finns något lindrigare sätt att stoppa personen. Skjutvapen får inte användas för att skingra folksamlingar, om det inte i vapnen används gaspatroner eller andra motsvarande projektiler i enlighet med särskilda föreskrifter. Med användning av skjutvapen avses, förutom avlossande av skott, även varning för och hot om användning, men inte att ta fram och osäkra vapnet. Beslut om användning av skjutvapen ska fattas av ett befäl, om detta är möjligt med beaktande av hur brådskande situationen är. (2 kap. 19 § PolisL)

Förutom den nu återgivna rätten att använda skjutvapen med stöd av laga befogenhet har finsk polis även en uttrycklig rätt till nödvärn under tjänsteansvar (se ovan).

5.1.5 Tillfälliga omhändertaganden m.m.

Sverige

I 11–14 §§ polislagen finns bestämmelser om polismans rätt att i olika situationer frihetsberöva eller tillfälligt inskränka rörelsefriheten för en person genom omhändertagande eller avlägsnande. Dessa paragrafer kompletteras i 15–18 §§ polislagen med allmänna bestämmelser om verkställigheten.

Polismyndigheten har enligt särskilda föreskrifter i olika författningar befogenhet att besluta om omhändertagande. En sådan föreskrift finns t.ex. i 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) enligt vilken Polismyndigheten, om det finns skälig anledning att anta att någon lider av en allvarlig psykisk störning och är farlig för annans personliga säkerhet eller eget liv eller i övrigt behöver omedelbar hjälp, tillfälligt får omhänderta denne i väntan på att hälso- och sjukvårdspersonal kan ge erforderlig hjälp. Enligt 11 § polislagen får en polisman i sådana situationer omhänderta en person i avvaktan på myndighetens beslut om polismannen finner att föreskrivna förutsättningar för beslut om omhändertagande föreligger och att dröjsmål med omhändertagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara.

Enligt 12 § polislagen får en polisman omhänderta den som kan antas vara under arton år och som anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling. Den unge ska skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

Om det finns skälig anledning anta att någon ska omhändertas med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och socialnämndens beslut om sådant omhändertagande inte kan avvaktas med hänsyn till att det finns en överhängande och allvarlig risk för att den enskilde kommer till skada, får den enskilde enligt 12 a § polislagen tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sjukhus.

Om någon genom sitt uppträdande stör eller utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom eller henne från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Är ett avvisande eller ett avlägsnande otillräckligt får personen tillfälligt omhändertas (13 § polislagen).

Om någon försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller annan författning, får en polisman avvisa eller avlägsna honom från området eller utrymmet, när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (13 a § polislagen).

Har Polismyndigheten med stöd av ordningslagen (1993:1617) beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås (13 b § polislagen).

Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Om en sådan åtgärd är otillräcklig får deltagarna i folksamlingen avlägsnas ännu längre bort från området eller utrymmet (utvidgat avlägsnande). Ett utvidgat avlägsnande får inte verkställas på ett sådant sätt att rörelsefriheten för deltagarna

inskränks längre tid än två timmar. Dessa åtgärder får vidtas utan föregående beslut av Polismyndigheten endast om det är så brådskande att myndighetens beslut inte kan avvaktas (13 c § polislagen).

Anträffas en okänd person av en polisman och finns det särskild anledning anta att personen är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag ska berövas friheten vid anträffandet, får han eller hon enligt 14 § polislagen omhändertas för identifiering, om han eller hon vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller det finns anledning anta att hans eller hennes uppgift om denna är oriktig.

Den som har omhändertagits enligt bestämmelserna i 11–14 §§ polislagen eller blivit föremål för ett utvidgat avlägsnande ska underrättas om anledningen till omhändertagandet eller avlägsnandet så snart som möjligt. Den polisman som har verkställt ett omhändertagande ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå (15 § polislagen).

Den som har omhändertagits enligt 11 § eller 13 § polislagen ska förhöras så snart som möjligt. Har omhändertagandet skett enligt 13 § ska den omhändertagne friges snarast möjligt efter förhöret. Polismyndigheten ska dock skyndsamt överlämna den som är under arton år till hans eller hennes föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person. I avvaktan på detta får den unge hållas kvar. Ingen får dock hållas kvar längre än sex timmar. När någon har omhändertagits enligt 14 § polislagen ska åtgärder för att fastställa identiteten skyndsamt vidtas. Den omhändertagne ska omedelbart friges så snart han eller hon har identifierats. Han eller hon får dock inte hållas kvar längre än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt att han eller hon identifieras, tolv timmar (16 § polislagen).

Om den som har omhändertagits begär det eller om det annars finns skäl för det, ska någon av hans eller hennes närmaste anhöriga eller någon annan person som står honom eller henne särskilt nära underrättas om åtgärden. Vid pågående brottsutredning får dock underrättelsen inte lämnas förrän det kan ske utan men för utredningen. Om den berörde motsätter sig att någon underrättas om åtgärden, får underrättelse lämnas bara om det finns synnerliga skäl. Underrättelse behöver inte lämnas om åtgärden har upphört (17 a § polislagen).

Den som ska gripas enligt 24 kap. RB får enligt 18 § polislagen inte omhändertas eller hållas kvar enligt 13 § polislagen.

Enligt 1 § LOB får en polisman omhänderta den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han eller hon inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan. Åtgärden ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet ej redan upphört, ska förmannen omedelbart pröva om åtgärden ska bestå (5 § LOB).

Finland

I 2 kap. PolisL finns bestämmelser om polismans rätt att i olika situationer frihetsberöva eller tillfälligt inskränka rörelsefriheten för en person genom omhändertagande eller avlägsnande. I lagen används begreppet gripande för sådana kortvariga frihetsberövanden som i Sverige benämns omhändertagande.

En polisman har rätt att gripa en person som vägrar lämna uppgift om sin identitet m.m. eller som lämnar sannolikt falska uppgifter om detta, förutsatt att uppgifterna behövs för utförande av ett visst uppdrag och att gripandet är nödvändigt för att klarlägga identiteten. Den gripne ska friges så snart uppgifterna har erhållits, dock senast 24 timmar efter gripandet (2 kap. 1 § PolisL). Som framgår ovan gäller i Sverige något andra förutsättningar för ett frihetsberövande i identifieringssyfte. Här förutsätts att det finns särskild anledning anta att personen är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag ska berövas friheten vid anträffandet. Vidare får omhändertagandet bara fortgå som längst i tolv timmar (14 § polislagen).

En polisman har enligt 2 kap. 2 § 1 mom. PolisL rätt att gripa en person för att skydda denne från en allvarlig fara som utgör en överhängande risk för personens liv, fysiska integritet, säkerhet eller hälsa, om personen är oförmögen att ta vara på sig själv och faran inte annars kan avvärjas eller personen omhändertas på annat sätt. Om den gripne är under 18 år ska han eller hon utan dröjsmål överlämnas till sin vårdnadshavare eller, om detta inte är möjligt, till en barnskyddsmyndighet. Annars gäller att den gripne ska friges så snart behovet av omhändertagande har upphört, dock senast 24 timmar efter gripandet. En person som inte har frigetts före kl. 20.00 får

dock hållas kvar till kl. 8.00 nästa morgon, om detta är särskilt angeläget för att skydda personens liv eller hälsa och denne saknar bostad eller nattlogi eller om det är särskilt angeläget av någon annan motsvarande orsak. Det finns i svensk rätt inte någon bestämmelse med samma generella räckvidd för situationer där enskilda utgör en fara för sig själva. Omhändertaganden i sådana situationer sker här i stället med stöd av t.ex. 11–12 a §§ polislagen, 1 § LOB och 47 § LPT.

Enligt 2 kap. 5 § PolisL har en polisman på begäran av innehavaren av ett utrymme eller en annan plats som omfattas av hemfrid eller offentlig frid rätt att avlägsna en person som utan laglig rätt tränger sig in eller i smyg eller genom att vilseleda någon annan tar sig in eller gömmer sig där eller som inte lyder en befallning att avlägsna sig. En polisman har även rätt att från ett sådant utrymme eller en sådan plats avlägsna en person som lovligen uppehåller sig där, om personen stör andras hemfrid eller den offentliga friden eller på något annat sätt orsakar betydande störning och det finns grundad anledning att befara att störningen upprepas. Om det är sannolikt att en upprepning av störningen inte kan förhindras genom att personen avlägsnas har en polisman rätt att gripa och hålla den störande personen i förvar. Förvaret får fortgå endast så länge som det är sannolikt att störningen upprepas, dock högst tolv timmar efter gripandet. Bestämmelsen saknar direkt motsvarighet i svensk rätt. Motsvarande situationer torde dock i Sverige i stor utsträckning kunna hanteras inom ramen för bestämmelserna om gripande i rättegångsbalken och avlägsnande i 13 § polislagen.

Om en folksamling äventyrar allmän ordning och säkerhet eller om personer i folksamlingen uppträder hotfullt eller annars på ett sådant sätt att det är sannolikt att de kommer att göra sig skyldiga till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott, får en polisman befalla den att skingra sig. Polismannen får därvid gripa personer som inte åtlyder befallningen. En gripen person ska friges senast tolv timmar efter gripandet. (2 kap. 9 § PolisL)

En polisman har rätt att avlägsna en person från en plats, om det utifrån personens hotelser eller övriga uppträdande finns grundad anledning att anta eller utifrån personens tidigare uppträdande är sannolikt att denne kommer att göra sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller till egendomsbrott eller kommer att orsaka betydande störning eller överhängande fara för allmän ord-

ning och säkerhet. Personen kan gripas om det sannolikt inte räcker att denne avlägsnas från platsen och ett brott inte annars kan förhindras eller en störning eller fara inte annars kan avvärjas. Den som gripits får hållas i förvar så länge det är sannolikt att han eller hon gör sig skyldig till brott eller orsakar störning eller fara, dock högst 24 timmar efter gripandet. (2 kap. 10 § PolisL)

Bestämmelserna i 2 kap. 9 och 10 §§ PolisL motsvaras i allt väsentligt av 13, 13 b och 13 c §§ polislagen.

5.1.6 Kroppsvisitation

Sverige

Enligt 19 § polislagen får en polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon i anslutning till ingripandet kroppsvisitera honom eller henne av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand eller för att personens identitet ska kunna fastställas. Kroppsvisitation får också utföras för att söka efter farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa eller som hjälpmedel vid brott
som innefattar skada på egendom, om det kan antas att föremålet kan förklaras förverkat. Enligt 19 a § polislagen får en polisman i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Finland

Enligt 2 kap. 12 § PolisL har en polisman i samband med frihetsberövanden och andra åtgärder som riktar sig mot den personliga friheten rätt eller om det av grundad anledning behövs för att trygga polismannens säkerhet i arbetet och fullgörande av tjänsteuppdraget rätt att kroppsvisitera en person (säkerhetsvisitation). I samband med frihetsbegränsande åtgärder kan en person kroppsvisiteras eller saker som personen för med sig kontrolleras också för att dokument som behövs för identifiering av denne ska kunna hittas. Farliga föremål och ämnen ska vid behov fråntas den visiterade. Också sådana

föremål och ämnen ska fråntas den visiterade som det annars enligt lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av lag är förbjudet att inneha.

En polisman har enligt 2 kap. 14 § PolisL dessutom rätt att tillfälligt omhänderta sprängämnen och andra farliga föremål och ämnen, om innehavaren med hänsyn till sin ålder, sitt berusnings- eller sinnestillstånd eller andra omständigheter med fog kan misstänkas orsaka överhängande fara för allmän ordning och säkerhet.

Huvudregeln är att ett föremål som har omhändertagits med stöd av 2 kap. 12 § eller 14 § ska återlämnas till innehavaren utan dröjsmål och senast inom 14 dygn (2 kap. 15 § PolisL).

5.1.7 Husrannsakan och liknande åtgärder

Sverige

En polisman får enligt 20 § polislagen bl.a. bereda sig tillträde till vissa utrymmen för att söka efter en person som med laga stöd ska omhändertas. Enligt 20 a § polislagen får en polisman också genomsöka ett fordon i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat. En polisman får enligt 21 § polislagen bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, om det finns anledning att anta att någon där har avlidit eller är medvetslös eller annars oförmögen att tillkalla hjälp. En polisman får vidare enligt 22 § polislagen stoppa ett fordon eller annat transportmedel bl.a. om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott eller om det behövs för att med laga stöd genomföra husrannsakan i fordonet.

Om det av särskilda skäl kan anses finnas en risk att något brott, som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom, kommer att förövas på en viss plats, får en polisman enligt 23 § polislagen i syfte att avvärja brottet eller bereda skydd mot detta, i anslutning till platsen bl.a. bereda sig tillträde till vissa utrymmen för att söka efter sprängmedel, vapen eller något annat farligt föremål och stänga av, utrymma eller förbjuda tillträde till vissa utrymmen.

I 24 § polislagen anges att Polismyndigheten i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme eller anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar. En polisman får i brådskande fall meddela sådana förbud eller anvisningar i avvaktan på myndighetens beslut.

Finland

Av 2 kap. 6 § PolisL framgår att en polisman har rätt att få tillträde till ett utrymme eller en annan plats som omfattas av hemfrid eller offentlig frid eller till en annan plats som allmänheten inte har tillträde till eller till ett fordon och där vid behov företa genomsökning, om det finns grundad anledning att befara att

1. en gärning eller händelse som äventyrar liv, hälsa eller personlig frihet eller orsakar betydande skada på egendom eller miljön är omedelbart överhängande eller pågår, och åtgärden är nödvändig för att en fara eller skada ska kunna avvärjas eller för att sprängämnen, vapen eller andra farliga ämnen eller föremål ska kunna eftersökas och tas om hand,
2. någon är i behov av omedelbar hjälp på grund av ett brott som redan begåtts eller en olyckshändelse som redan inträffat eller av någon annan motsvarande orsak, eller att
3. en avliden påträffas vid genomsökningen.

I andra än brådskande fall krävs det för tillträde till ett utrymme som används för stadigvarande boende ett förordnande av en polisman som hör till befälet.

I 2 kap. 8 § PolisL finns bestämmelser om avspärrning av platser och områden. En polisman får spärra av, stänga eller utrymma platser och områden som är i allmänt bruk eller förbjuda eller begränsa trafiken där, om detta behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, för att trygga polisundersökning eller för att trygga åtgärder på en olycksplats eller för att skydda den personliga integriteten hos den som är föremål för en åtgärd eller egendom som är i fara. En polisman får vidare på order av en polisman som hör till befälet och i brådskande fall också utan order spärra av eller utrymma ett område som omfattas av hemfrid eller offentlig frid, om detta är nödvändigt

för att avvärja en fara som omedelbart hotar liv eller hälsa och om de som finns på området inte annars kan skyddas.

Enligt 2 kap. 11 § PolisL har en polisman rätt att befalla att ett fordon ska stoppas eller flyttas.

5.2 Straffprocessuella tvångsmedel

I detta avsnitt redogörs för straffprocessuella tvångsmedel, dvs. sådana tvångsmedel som en polisman kan verkställa och i vissa fall själv besluta om inom ramen för en förundersökning eller det som i Sverige benämns primärutredning. Redogörelsen begränsar sig till sådana tvångsmedel som vi bedömer bör kunna vidtas av finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland (se avsnitt 8.4.2) och syftar till att ge läsaren förutsättningar att bedöma skillnader och likheter mellan den svenska och finska regleringen av dessa tvångsmedel.

5.2.1 Inledande av förundersökning samt primärutredning

Sverige

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen (1947:948), förkortad FUK. Förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § RB). Beslut att inleda förundersökning fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en åklagare (23 kap. 3 § första stycket RB). Vilka polismän som har rätt att för Polismyndighetens räkning fatta beslut om att inleda förundersökning ska framgå av arbetsordning eller av enskilda beslut (9 § polisförordningen).

Innan förundersökning har hunnit inledas får en polisman inom ramen för en s.k. primärutredning hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen (23 kap. 3 § sista stycket RB). Det kan exempelvis vara fråga om att ta upp en anmälan, hålla förhör med målsägande och vittnen på platsen samt säkra fysiska bevis. Mer detaljerade regler om primärutredning finns i 3 a § FUK. Där framgår att en polisman som ingriper mot brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp en anmälan

ska vidta de utredningsåtgärder som är möjliga även om en förundersökning inte hunnit inledas. Vidtagna åtgärder ska så snart som möjligt anmälas till den som har rätt att leda en förundersökning rörande brottet.

Finland

I förundersökningslagen (805/2011), förkortad FuL, finns bestämmelser om förundersökning. Förundersökning ska inledas när det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Ett beslut om att inleda förundersökning fattas av en åklagare eller av en polis som är behörig att fatta beslut om anhållande. Innan en förundersökning inleds ska polisen vid behov utreda omständigheterna, särskilt så att ingen grundlöst behandlas som misstänkt för brott. I fråga om åtgärder i en sådan utredning ska bestämmelserna i FuL iakttas i tillämpliga delar. Åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa utredningen får vidtas utan ett föregående beslut av en förundersökningsledare. (Se 2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § FuL.)

5.2.2 Allmänna principer

Sverige

Enligt 23 kap. 16 § RB gäller 24–28 kap. RB i fråga om användning av tvångsmedel under förundersökningen. Användning av sådana s.k. straffprocessuella tvångsmedel förutsätter som huvudregel att förundersökning har inletts. Om förundersökning inte har inletts anses dock ett beslut av en behörig myndighet om tvångsmedel innebära ett faktiskt inledande av förundersökning (se SOU 1995:47 s. 155 f. och JO 2001/02 s. 95). I 23 kap. RB finns bestämmelser om vissa tvångsmedel som kan vidtas även inom ramen för en primärutredning. För all tvångsmedelsanvändning gäller att åtgärden ska vara proportionerlig och nödvändig.

Finland[34]

I tvångsmedelslagen (806/2011), förkortad TmL, finns bestämmelser om de tvångsmedel som används i en förundersökning. Liksom i svensk rätt gäller en proportionalitetsprincip, vilken kommer till uttryck i 1 kap. 2 §. Där anges att tvångsmedel bara får användas om det kan anses försvarligt med beaktande av hur grovt det undersökta brottet är, hur viktigt det är att brottet utreds och av att den misstänktes eller någon annans rättigheter kränks när tvångsmedel används samt övriga omständigheter som inverkar på saken. Vidare gäller principen om minsta olägenhet, vilken innebär att tvångsmedel ska användas så att man inte ingriper i någons rättigheter mer än vad som är nödvändigt för att syftet med användningen ska nås (1 kap. 3 §). Dessutom gäller finkänslighetsprincipen, som går ut på att tvångsmedel ska användas så att de inte väcker obefogad uppmärksamhet och också i övrigt med iakttagande av finkänslighet (1 kap. 4 §). För förundersökningen, och därmed även för de tvångsmedel som används under denna, gäller också de principer som framgår av 4 kap. FuL. Där kommer bl.a. objektivitetsprincipen (1 §), oskyldighetspresumtionen (2 §) och principen om rätt att inte medverka till utredningen av sitt eget brott (3 §) till uttryck.

5.2.3 Förhör

Sverige

Som har nämnts ovan kan förhör hållas inom ramen för en primärutredning. Under en förundersökning får enligt 23 kap. 6 § RB förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. Det naturliga är att den polisman som kommer till en brottsplats i största möjliga utsträckning försöker utreda brottet där, t.ex. genom förhör på platsen. Ofta kan dock förhållandena vara sådana att ett förhör i stället bör hållas på en annan plats, t.ex. en polisstation.

Den som befinner sig på en plats där ett brott förövas eller – om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år – inom ett område i anslutning till den plats där brott nyligen förövats, är enligt 23 kap. 8 § RB skyldig att på tillsägelse av en polisman

[34] Redogörelsen i detta underavsnitt är tagen från SOU 2017:100 s. 191 f.

följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar personen utan giltig orsak, får polismannen ta med honom eller henne till förhöret.

Den som har medtagits till förhör är skyldig att stanna kvar för förhör i högst sex timmar. Om det är av synnerlig vikt är emellertid den som kan misstänkas för brottet skyldig att stanna kvar i ytterligare sex timmar. För den som är under femton år gäller i stället tre respektive ytterligare tre timmar (23 kap. 9 § RB).

Enligt 23 kap. 9 a § RB är – om det kan antas att utredningen annars försvåras – den som ska förhöras skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning som han eller hon bär med sig eller har på sig. Om han eller hon vägrar, får en polisman tillfälligt omhänderta utrustningen. Om det är nödvändigt för att söka efter sådan utrustning och om det är föreskrivet fängelse för brottet, får en polisman kroppsvisitera den som ska höras. Någon annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får dock kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att utredningen annars kommer att försvåras. Egendomen ska enligt 23 kap. 9 b § RB lämnas tillbaka senast vid den tidpunkt då den som ska höras inte längre är skyldig att stanna kvar för förhör enligt 23 kap. 9 § RB. I det inledande skedet av en utredning är det ofta särskilt viktigt att kunna hindra olämpliga kontakter mellan inblandade personer. Bestämmelserna om omhändertagande av utrustning gäller därför även innan en förundersökning har inletts (23 kap. 9 a § tredje stycket RB).

Finland

Allmänna bestämmelser om förhör finns i 7 kap. FuL. I 6 kap. 3 § FuL finns dessutom en särskild bestämmelse om omedelbart hörande som närmast motsvarar 23 kap. 8 § RB. Enligt 6 kap. 3 § FuL ska den som påträffas på en brottsplats eller i dess omedelbara närhet på uppmaning av en förundersökningstjänsteman som utför förundersökning av brott stanna kvar på platsen eller omedelbart infinna sig på det närmaste lämpliga verksamhetsstället hos den förundersökningsmyndighet som tjänstemannen företräder eller på motsvarande verksamhetsställe hos någon annan förundersökningsmyndighet. Om personen utan godtagbar orsak vägrar att iaktta

uppmaningen eller om det på grund av personens uppträdande är sannolikt att han eller hon inte kommer att iaktta en uppmaning, får tjänstemannen hindra personen från att avlägsna sig från platsen eller gripa personen och föra denne med sig för att höras. Den som håller på att avlägsna sig från en brottsplats får gripas för att en uppmaning ska kunna ges, om omständigheterna är sådana att uppmaningen inte kan delges personen på något annat sätt och utredningen av saken annars skulle äventyras.

5.2.4 Gripande

Sverige

I 24 kap. RB finns bestämmelser om häktning, anhållande och gripande. Bestämmelserna om gripande och anhållande anknyter till bestämmelserna om häktning på så sätt att de förutsätter att det finns häktningsskäl för att de ska aktualiseras. Förutsättningarna för häktning regleras i 24 kap. 1–4 §§ RB. Om det finns skäl att häkta någon får åklagare besluta om anhållande i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan (24 kap. 6 § RB). Om det finns skäl att anhålla någon, vilket alltså förutsätter häktningsskäl, får en polisman i brådskande fall gripa den misstänkte även utan anhållningsbeslut (24 kap. 7 § RB). Ett gripande är en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning. Om åklagarens beslut i anhållningsfrågan utan fara kan avvaktas får ett gripande inte ske. Syftet med åtgärden är att säkerställa att en misstänkt person inte hinner avlägsna sig innan åklagaren har hunnit ta ställning till anhållningsfrågan. En särskild typ av gripande är var och ens rätt att gripa dels den som har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot, dels den som är efterlyst för brott. Ett sådant s.k. envarsgripande ska överlämnas till närmaste polisman. (Se 24 kap 7 § andra stycket RB.)

Ett anhållningsförhör ska så snart som möjligt hållas med den som har gripits. Det anges inte i lagen någon frist för att hålla förhöret men det anses att de frister som gäller för skyldigheten att kvarstanna för förhör enligt 23 kap. 9 § RB kan tjäna som vägledning.[35] Frihetsberövandet ska skyndsamt anmälas till åklagaren. Med

[35] Se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas? (2022, version 5, JUNO), s. 309.

begreppet skyndsamt avses ”snarast möjligt” efter gripandet (se t.ex. JO:s beslut den 9 april 2010, dnr 3741-2008). När ett gripande anmäls till åklagare tar denne över ansvaret för frihetsberövandet. Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet får gripandet hävas av Polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av den polisman som har fattat beslutet. (Se 24 kap. 8 § tredje stycket RB.)

Finland

I 2 kap. TmL finns bestämmelser om gripande, anhållande, häktning och häktningsarrest. En polisman får för utredning av brott gripa den som är misstänkt för brottet, om denne anträffas på bar gärning eller flyende fot. En polisman får också gripa den som enligt beslut ska anhållas, häktas eller gripas för fästande av anordningar för övervakning av förstärkt reseförbud. Finns det förutsättningar för anhållande får en polisman gripa den misstänkte även utan ett förordnande om detta, om anhållandet annars kan äventyras. Polismannen ska utan dröjsmål anmäla gripandet till en anhållningsberättigad tjänsteman som inom 24 timmar efter gripandet ska besluta om den gripne ska friges eller anhållas. Om gripandet vara i mer än tolv timmar måste det finnas förutsättningar för anhållande (1 §).

Var och en får gripa en person som är misstänkt för brott och som anträffas på bar gärning eller flyende fot, om fängelse kan följa på brottet eller om brottet är lindrig misshandel, snatteri, lindrig förskingring, lindrigt olovligt brukande, lindrig bruksstöld av motordrivet fortskaffningsmedel, lindrig skadegörelse eller lindrigt bedrägeri. Var och en får också gripa den som enligt efterlysning utfärdad av en myndighet har förklarats anhållen eller häktad. Den gripne ska utan dröjsmål överlämnas till en polisman (2 §).

5.2.5 Beslag

Sverige

I 27 kap. RB finns bestämmelser om beslag. Ett föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott, ha tagits ifrån någon genom brott, vara förverkat på grund av brott, kunna användas för att utföra en genomsökning på distans, eller ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (27 kap. 1 § RB). Dessutom får vapen och andra föremål som kan befaras komma till brottslig användning tas i beslag även om det saknas koppling till något konkret brott (27 kap. 14 a § RB). För en skriftlig handling gäller vidare den särskilda begränsningen att den inte får tas i beslag om den kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i 36 kap. 5 § RB inte får höras som vittne om, och handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för (27 kap. 2 § RB).

Den som med laga rätt griper en misstänkt eller verkställer husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. I andra situationer får en polisman vid fara i dröjsmål besluta om beslag. Ett beslag som inte har beslutats av förundersökningsledaren eller åklagaren ska skyndsamt anmälas till denne, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå (27 kap. 4 § RB).

Finland

I 7 kap. TmL finns bestämmelser om beslag. Föremål, egendom och handlingar får tas i beslag, om det finns skäl att anta att de kan användas som bevis i brottmål, har avhänts någon genom brott eller döms förverkade (1 §). Handlingar eller andra objekt som avses i 1 § får som utgångspunkt inte tas i beslag om de innehåller sådant som en person har skyldighet eller rätt att vägra vittna om (3 § första stycket).

I samband med gripande eller kroppsvisitation av en person som är misstänkt för brott får en polisman även utan föreläggande av en anhållningsberättigad tjänsteman omhänderta föremål, egendom och handlingar för beslag eller kopiering. Även i andra fall får en pol-

isman göra detta utan ett föreläggande, om saken inte tål uppskov. En anhållningsberättigad tjänsteman ska utan dröjsmål underrättas om omhändertagandet, och denne ska utan obefogat dröjsmål besluta om föremålet, egendomen eller handlingen ska tas i beslag eller om handlingen ska kopieras. Polismannen får utan underrättelse omedelbart återlämna det som omhändertagits, om det har framgått att det uppenbarligen inte finns några förutsättningar för beslag eller kopiering (8 §).

5.2.6 Avspärrning och liknande åtgärder

Sverige

För att säkerställa en utredning om brott får en polisman – om det är fara i dröjsmål – spärra av byggnad eller rum, förbjuda tillträde till visst område, förbjuda flyttande av visst föremål eller vidta annan liknande åtgärd (27 kap. 15 § RB).

Finland

För att säkerställa utredningen av ett brott får byggnader eller rum stängas samt tillträde till ett bestämt område eller tillträde i närheten av ett visst utredningsobjekt förbjudas och förbud utfärdas mot att flytta ett föremål eller vidta någon annan motsvarande åtgärd (9 kap. 1 § TmL).

5.2.7 Husrannsakan

Sverige

I 28 kap. RB finns bestämmelser om husrannsakan genom vilka brottsutredande myndigheter ges möjlighet att som ett led i en förundersökning genomsöka utrymmen som de annars inte skulle ha tillgång till. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa får en s.k. *reell husrannsakan* göras i hus, rum eller slutet förvaringsställe för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar, eller som kan användas för att utföra en genomsökning på distans eller annars för att utröna omständigheter

som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet. Hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får husrannsakan dock företas bara om brottet har begåtts hos honom eller henne eller om den misstänkte har gripits där eller om det annars finns synnerlig anledning (28 kap. 1 § RB).

För eftersökande av den som ska gripas eller anhållas eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får s.k. *personell husrannsakan* företas hos honom eller henne, eller hos någon annan om det finns synnerlig anledning att anta att den sökte uppehåller sig där (28 kap. 2 § RB). För att söka efter någon som ska gripas eller anhållas som misstänkt för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år får husrannsakan företas i transportmedel på viss plats, om det finns särskild anledning att anta att den sökte kan komma att passera platsen (28 kap. 2 a § RB). Kraven för att få genomföra husrannsakan är avsevärt lägre ställda när det gäller lokaler som är tillgängliga för allmänheten eller brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet (se 28 kap. 3 § RB).

En polisman får företa husrannsakan utan ett förordnande av förundersökningsledaren eller åklagaren endast om det är fara i dröjsmål (28 kap. 4 och 5 §§ RB). En polisman får vidare utan förordnande undersöka ställen som inte är slutna i egentlig mening men som ändå inte är tillgängliga för allmänheten, t.ex. gårdsplaner och byggnadsplatser (se 28 kap. 10 § RB).

Finland

I 8 kap. 1–19 §§ TmL finns bestämmelser om genomsökning av platser, som kan utgöras av genomsökning av hemfridsskyddade platser (*allmän husrannsakan*), genomsökning av utrymme beträffande vilket det finns anledning att anta att genomsökningen kommer att omfatta information som är skyddad mot beslag eller kopiering (*särskild husrannsakan)* och genomsökning av andra platser som inte är allmänt tillgängliga och av fordon (*platsgenomsökning)*, se 1 §.

Förutsättningarna för en husrannsakan finns i 2 §. Husrannsakan hos den misstänkte får ske om det finns skäl att misstänka att det har begåtts ett brott med minst sex månaders fängelse i straffskalan

eller om omständigheter som anknyter till utdömande av samfundsbot utreds. Det ska kunna antas att det vid genomsökningen påträffas sådant som ska tas i beslag, kopieras eller beläggas med kvarstad, eller omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brottet. På platser som inte innehas av den misstänkte får husrannsakan bara företas om brottet har begåtts eller den misstänkte gripits där eller om det annars på synnerligen giltiga skäl kan antas att det vid genomsökningen påträffas föremål, egendom, handlingar, information eller omständigheter som nyss sagts.

Allmän husrannsakan får enligt 3 § företas för att få tag på en person som ska hämtas till förundersökning, gripas, anhållas eller häktas, hämtas till domstol eller instämmas som svarande i brottmål där eller föras till kroppsbesiktning, om genomsökningen sker på en plats som innehas av den eftersökta personen. Allmän husrannsakan får företas någon annanstans än på en plats som innehas av den eftersökta personen endast om denne på synnerligen giltiga skäl kan antas befinna sig där.

Platsgenomsökning får enligt 4 § företas för att söka efter föremål, egendom, handlingar, information eller omständigheter om det kan antas att det vid genomsökningen påträffas sådant som ska tas i beslag, kopieras eller beläggas med kvarstad, eller omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brottet, samt för att söka efter en person som avses i 3 §.

En polisman får utan beslut av en anhållningsberättigad tjänsteman företa allmän husrannsakan och platsgenomsökning när det är nödvändigt på grund av sakens brådskande natur eller för att söka efter en person eller ta ett sådant föremål i beslag som har kunnat följas eller spåras direkt efter brottet (15 §).

5.2.8 Kroppsvisitation

Sverige

I 28 kap. RB finns vidare bestämmelser om undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (kroppsvisitation).

Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag

eller i förvar eller som kan användas för att utföra en genomsökning på distans. Kroppsvisitation får också annars göras för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas sådana föremål eller att det annars är av betydelse för utredningen om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (28 kap. 11 § RB).

Är fara i dröjsmål, får kroppsvisitation beslutas av polisman. Kroppsvisitation av en kvinna får inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks får dock verkställas och bevittnas av en man. (Se 28 kap. 13 § RB.)

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman får ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras (28 kap. 13 a § RB).

Finland

I 8 kap. 30, 31 och 33 §§ TmL finns bestämmelser om genomsökning av vad den visiterade har i sina kläder eller annars bär på sig eller har i de föremål han eller hon för med sig (kroppsvisitation).

Om det kan antas att det vid genomsökningen påträffas sådant som ska tas i beslag, kopieras eller beläggas med kvarstad, eller omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brottet får kroppsvisitation företas på den som är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst sex månader eller vissa andra särskilt angivna lindrigare brott. På en annan än den som är misstänkt för brott får kroppsvisitation företas endast om det på synnerligen giltiga skäl kan antas att genom kroppsvisitationen påträffas sådant som ska tas i beslag, kopieras eller beläggas med kvarstad, eller omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brottet (31 §).

En anhållningsberättigad tjänsteman beslutar om kroppsvisitation. En polisman får dock utan sådant beslut kroppsvisitera för att ta ett sådant föremål i beslag som har kunnat följas eller spåras direkt

efter brottet eller om omedelbar kroppsvisitation är nödvändig på grund av ärendets brådskande natur. Om kroppsvisitationen är omfattande, ska den företas i ett särskilt utrymme som reserverats för detta. Om den företas av någon annan än en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården, ska i möjligaste mån ett vittne som utsetts av den tjänsteman som beslutat om genomsökningen vara närvarande. En kroppsvisitation där händerna rör vid den visiterades kropp eller hans eller hennes kroppsliga integritet kränks på något annat motsvarande sätt, får inte utföras av en person av motsatt kön som inte är en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården om kroppsvisitation (33 §).

5.3 Särskilda bestämmelser om internationellt polisiärt bistånd i finsk rätt

I 9 kap. PolisL finns särskilda bestämmelser om bl.a. handräckning och vad som ska gälla när finsk polis ger respektive tar emot internationellt polisiärt bistånd.

En finsk myndighet, t.ex. Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten, är inom ramen för sin behörighet skyldig att på begäran av en finsk polisman ge polisen handräckning (9 kap. 2 §). På begäran av inrikesministeriet och med samtycke av den stat som begärt bistånd kan en myndighet ge polisen assistans även på utländskt territorium (9 kap. 2 a §). En betydande begränsning av utrymmet för assistans på utländskt territorium följer emellertid av definitionen av behöriga myndigheter i den underliggande internationella överenskommelsen. När finsk polis t.ex. lämnar internationellt bistånd inom ramen för Prümrådsbeslutet kan således endast Tullmyndigheten och Gränsbevakningsväsendet lämna assistans (se regeringens proposition RP 107/2016 rd, s. 36).

I fråga om andra staters polismäns rätt att utöva samma befogenheter som finländska polismän gäller enligt 9 kap. 9 § vad som föreskrivs särskilt eller avtalas i internationella konventioner som är förpliktande för Finland. När en utländsk polisman deltar i verksamhet som avses i artiklarna 17 och 18 i Prümrådsbeslutet, artiklarna 17, 25

och 27 i Prümfördraget[36] eller artikel 3 i Atlasrådsbeslutet, eller deltar i annat internationellt bistånd som omfattas av polisens verksamhetsområde, har den utländska polismannen enligt 9 kap. 9 c och 9 d §§ rätt att inom finskt territorium utöva sådana befogenheter som en finsk polisman anvisar. Den finländska polismannen avgör inom ramen för sina befogenheter vilka åtgärder en utländsk polisman i respektive situation har rätt att vidta. En utländsk polisman kan undantagsvis utöva befogenheter även när en finländsk polisman inte är närvarande, men fortfarande gäller att han eller hon ska följa finsk polismans order och anvisningar. I sådana situationer kan order och anvisningar ges på förhand och den utländska polismannen ska om situationen så kräver ha kontakt med den finländska tjänstemannen via tekniska hjälpmedel för att få ytterligare anvisningar eller order. En situation av detta slag kan enligt förarbetena vara aktuell till exempel vid Finlands västra landgräns där avstånden är särskilt långa. Då kan en svensk eller norsk patrull vara verksam på den finska sidan utan finska myndigheters närvaro, men under de finska myndigheternas ledning och översyn (se a. prop. s. 43). Den utländska polismannen har även rätt att under uppsikt och efter anvisning av en finsk polisman utöva sådana maktmedel som en finsk polisman har befogenhet att utöva.

Med samtycke av den utsändande staten kan en polisman beviljas rätt att inom finskt territorium bära vapen, ammunition samt andra maktmedelsredskap och annan utrustning. Rätt att använda maktmedelsredskap föreligger endast om en finsk behörig tjänsteman bemyndigar detta i det enskilda fallet. På en utländsk polisman som använder maktmedel eller tar till nödvärn tillämpas 2 kap. 17 § 1 och 2 mom. PolisL samt strafflagens bestämmelser om excess. En utländsk polisman har således vid användning av maktmedel samma ställning som en finländsk polisman.

I finsk rätt finns, till skillnad från i svensk rätt, särskilda bestämmelser om landets egna polismäns befogenheter, ansvar och rättsliga ställning vid tjänstgöring i utlandet. Enligt dessa bestämmelser ska, när en polisman utför ett tjänsteuppdrag utanför finskt territorium, samma bestämmelser tillämpas som då ett tjänsteuppdrag utförs i Finland (se avsnitt 8.4.3 om den närmare innebörden av detta). Pol-

[36] Finland har till skillnad från Sverige anslutit sig till Prümfördraget. Den praktiska betydelsen av detta torde vara mycket begränsad eftersom det stora flertalet av bestämmelserna i Prümfördraget utgör del av Prümrådsbeslutet samt Finland saknar landgräns mot ett land som har anslutit sig till fördraget.

ismannens befogenheter kan dock inte överskrida de befogenheter som ges polismannen av den stat som tar emot biståndet (9 kap. 9 e §). Vidare ska finska bestämmelser om polismäns straff- och civilrättsliga ansvar, tjänsteplikt och rättigheter tillämpas om inte något annat följer av en internationell överenskommelse som är bindande för Finland eller av unionsrätten (9 kap. 9 f och 9 g §§).

6 Avtalet med Finland om polissamarbete i gränsområdet

Avtalets syfte och tillämpningsområde m.m.

Syftet med avtalet med Finland är enligt *artikel 1* att fördjupa polissamarbetet i gränsområdet mellan Sverige och Finland och därigenom ytterligare förbättra förutsättningarna för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäckta och utreda brott. Med gränsområdet avses området inom de svenska kommunerna Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå samt området inom de finska kommunerna Enontekis, Kolari, Muonio, Pello, Torneå och Övertorneå. Avtalet omfattar inte bistånd som lämnas av särskilda insatsgrupper.

Polismyndigheten i Sverige och Polisstyrelsen i Finland är enligt *artikel 2* centralmyndigheter. De ska utse lokala kontaktställen för brådskande åtgärder enligt artiklarna 3 och 4. Behöriga tjänstemän är polismän vid Polismyndigheten i Sverige respektive Polisen i Finland. I redogörelsen nedan används ”polisman” i stället för ”behörig tjänsteman”. ”Värdlandet” avser det land på vars territorium det polisiära ingripandet sker, och ”hemlandet” det land där de ingripande polismännen är anställda. Avtalet i sin helhet finns i *bilaga 1*.

Brådskande åtgärder efter begäran

Enligt *artikel 3* får en polisman, på begäran av värdlandets lokala kontaktställe, korsa gränsen och vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäcka och utreda brott.

En sådan begäran kan göras om det behövs brådskande bistånd för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär

fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, våldtäkt, rån, grov misshandel, mord, terroristbrott och situationer där en offentlig tjänsteman utsätts för ett allvarligt hot.

Begäran kan göras muntligen eller skriftligen med användning av alla tillgängliga tekniska medel och ska, i möjligaste mån, närmare ange vilka provisoriska åtgärder som ska vidtas. Det lokala kontaktstället hos det land som mottagit begäran får bevilja eller avslå den eller, om det är möjligt, föreslå en annan typ av bistånd.

Brådskande åtgärder utan begäran

I brådskande situationer får polismän enligt *artikel 4* utan begäran från värdlandet korsa gränsen och i gränsområdet vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att avvärja omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Detta gäller endast om det finns en risk för att faran ska förverkligas innan värdlandets tjänstemän hinner anlända och agera.

Polismän som korsar gränsen ska utan dröjsmål anmäla detta till värdlandets lokala kontaktställe, som ska bekräfta mottagandet av anmälan och utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja faran och ta över insatsen.

Polismän som korsar gränsen får agera på egen hand tills värdlandets tjänstemän anländer. Därefter får de bistå värdlandets tjänstemän under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro. De ska, så snart det går, rapportera provisoriska åtgärder som de vidtagit.

Gränsöverskridande förföljande

I *artikel 5* förtydligas att gränsöverskridande förföljande över landgränser enligt Schengenregelverket omfattar även flod- och insjögränser.

Ledning och befogenheter

Polismän ska enligt *artikel 6* agera i enlighet med värdlandets lag och inom ramen för de befogenheter som de har enligt hemlandets lag-

stiftning. De ska följa instruktioner som meddelas av värdlandets lokala kontaktställe eller polismän som har befälet på plats, när sådana instruktioner är tillgängliga. Värdlandet ska ansvara för tjänstemännens handlingar.

De behöriga tjänstemännen ska, inom ramen för de befogenheter som de har enligt hemlandets lagstiftning, ha samma rätt att använda våld som värdlandets tjänstemän.

Tjänstevapen och annan utrustning

Av *artikel 7* framgår att polismän får använda sina nationella tjänsteuniformer i värdlandet. De får inneha tjänstevapen, ammunition och utrustning i enlighet med hemlandets lagstiftning. Värdlandet kan dock förbjuda innehav av vissa tjänstevapen eller viss ammunition eller utrustning inom dess territorium. Polismän ska, inom ramen för de befogenheter som de har enligt hemlandets lagstiftning, ha samma rätt att använda vapen, ammunition och utrustning som värdlandets tjänstemän. Om polismän som verkar inom det andra landets territorium använder motorfordon ska samma trafikbestämmelser gälla för dem som för värdlandets tjänstemän, inklusive bestämmelser om skyldighet att lämna företräde och särskilda rättigheter i vägtrafiken.

Utbildning

Finland och Sverige ska enligt *artikel 8* ansvara för att alla dess respektive polismän som deltar i samarbetet har den kompetens, de kunskaper och den utrustning som krävs för uppgiften. Länderna ska samarbeta när det gäller samordning och anordnande av gemensam utbildning i de fall där det är möjligt samt ge varandra stöd med tillhandahållande av lämpligt utbildningsmaterial om nationell lagstiftning av betydelse för avtalet.

Tjänsterättslig ställning och ansvarsfrågor

Enligt *artikel 9* ska polismän i fråga om brott som de begår eller utsätts för i värdlandet jämställas med värdlandets tjänstemän, om

inte annat föreskrivs i något annat avtal som är bindande för länderna. I tjänsterättsligt hänseende, särskilt vad gäller de disciplinära bestämmelserna, ska polismän enligt *artikel 10* i stället omfattas av den tillämpliga lagstiftningen i hemlandet. Beslut om disciplinansvar ska fattas av myndigheterna i hemlandet.

Hemlandet ansvarar enligt *artikel 11* i enlighet med värdlandets lagstiftning för de eventuella skador som dess polismän förorsakar. Värdlandet ska ersätta skadorna i enlighet med de villkor som gäller för skador som förorsakats av dess egna tjänstemän. Om en polisman förorsakar skadar på någon person inom värdlandets territorium ska hemlandet till fullo ersätta värdlandet för alla belopp som det har betalat ut till offren eller de personer som befullmäktigats att handla på offrens vägnar.

Övriga frågor

Hemlandet ska enligt *artikel 12* stå för de driftskostnader som dess polismän ådrar sig i samband med tillämpningen av avtalet. I särskilda fall får länderna komma överens om avvikande arrangemang.

Enligt *artikel 13* ska tvister om tolkningen eller tillämpningen av avtalet lösas genom förhandling mellan länderna.

Av *artikel 15* framgår att bestämmelserna i avtalet endast gäller i den mån de är förenliga med EU-rätten och att de inte inverkar på tillämpningen av befintliga internationella överenskommelser som länderna har ingått med varandra eller med ett tredjeland.

I *artiklarna 14*, *16* och *17* finns bestämmelser om ändringar i och uppsägning av avtalet samt ikraftträdande.

Slutligen ska Polismyndigheten i Sverige och Polisstyrelsen i Finland enligt *artikel 18* årligen diskutera de åtgärder som vidtas i enlighet med avtalet. Länderna ska, senast två år efter det att avtalet trätt i kraft, utvärdera avtalets genomförande och tillämpning och överväga om avtalet bör ändras.

7 Godkännande och genomförande av avtalet med Finland

7.1 Godkännande av avtalet

Förslag: Riksdagen godkänner avtalet med Finland.

Skälen för förslaget

Avtalet behöver godkännas av riksdagen

Att på svenskt territorium ingripa mot brott och vid andra farosituationer är en svensk förvaltningsuppgift som tillkommer bl.a. Polismyndigheten. Ett genomförande av avtalet med Finland förutsätter att denna uppgift delvis överlåts till Finland. Det är enligt 10 kap. 8 § regeringsformen (RF) riksdagen som beslutar om sådana överlåtelser. Avtalet kräver därför riksdagens godkännande (se 10 kap. 3 § RF).

Det finns ett behov av sådant bistånd som avses i avtalet

Utgångspunkten är att Polismyndigheten ska klara av sitt uppdrag på egen hand. Polisen ska därmed vara dimensionerad för att i alla delar av landet klara av alla uppgifter som den ansvarar för. Trots detta är det inte rimligt att dimensionera polisens verksamhet utifrån att varje tänkbar situation ska kunna hanteras, eftersom det skulle kräva en betydande överkapacitet. Gränsen mellan Sverige och Finland sträcker sig över stora geografiska områden. Ett problem i dessa områden är att det kan ta lång tid för polisen att ta sig till platser

utanför länets centralorter, t.ex. för att ingripa mot pågående brott. I glest befolkade områden är det inte ovanligt att endast någon enstaka polispatrull är i tjänst. I de norra delarna av gränsområdet kan det ta flera timmar att få en svensk patrull på plats. För att resurserna ska kunna användas på ett bättre sätt är det värdefullt om finsk polis kan ingripa på svenskt territorium i väntan på att svensk patrull kan komma till platsen. Värdet av en sådan möjlighet har bl.a. lyfts fram i 2008 års rapport om nordisk samtjänstgöring och 2017 års rapport om behovet av och förutsättningarna för gränsöverskridande samarbete med Finland och Norge (se avsnitt 4.8).

Polismyndigheten har vid våra möten redovisat bedömningen att behovet av att begära bistånd för att ingripa mot pågående allvarliga brott enligt artikel 3 i avtalet sannolikt kommer att aktualiseras högst en handfull gånger per år. Varje enskilt fall där t.ex. ett allvarligt våldsbrott kan avbrytas eller där förutsättningarna för lagföring av ett sådant brott kan förbättras innebär emellertid betydande vinster för rättstryggheten. Att säkerställa en förmåga att snabbt kunna ingripa mot allvarliga brottsliga angrepp mot invånarnas fysiska integritet är en helt central uppgift för statsmakterna. Avtalet med Finland ger bättre förutsättningar för Polismyndigheten att fullgöra denna viktiga del av samhällskontraktet.

Som framgår av avsnitt 4.8 finns det ett behov av fördjupat polisiärt samarbete i gränsområdet även i andra avseenden än de som omfattas av avtalet. Vid våra möten med Polismyndigheten har det framkommit att det som främst förefaller vara efterfrågat i gränsområdet är en möjlighet till samarbete inom ramen för den dagliga verksamheten genom t.ex. sampatrullering och genomförande av slutdelgivning av förundersökningar på den andra statens territorium. Att avtalet inte tillgodoser dessa behov utgör dock inte något skäl mot att godkänna det befintliga avtalet. Tvärtom kan samarbete enligt avtalet komma att stärka förutsättningarna för en fortsatt utvidgning av det operativa polisiära samarbetet mellan Sverige och Finland.

Det finns inte några konstitutionella hinder mot att genomföra avtalet

Den konstitutionella utgångspunkten är att förvaltningsuppgifter på svenskt territorium sköts av svenska myndigheter. Det innebär att utländska polismän i princip inte får bedriva polisverksamhet i Sve-

rige annat än i form av biträde åt svensk polis, och alltid i närvaro av svenska polismän. Eftersom polisiära förvaltningsuppgifter inte grundar sig direkt på RF kan dock riksdagen enligt 10 kap. 8 § RF besluta om undantag från denna princip. Det gäller även om uppgifterna innefattar myndighetsutövning.

Några konstitutionella hinder mot att låta finsk polis utföra polisiära förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning här i Sverige finns alltså inte.

Grundläggande rättssäkerhetsprinciper kan upprätthållas

En förutsättning för godkännande av avtalet med Finland är att det kan genomföras i svensk rätt på ett sätt som upprätthåller grundläggande principer om rättssäkerhet, såväl i förhållande till de enskilda som blir föremål för polisens ingripanden som i förhållande till polismännen själva. En självklar utgångspunkt är därvid att finska polismän som utför uppgifter i Sverige måste stå under Polismyndighetens ledning. Enligt avtalet gäller vidare att en eventuell användning av tvång eller våld ska ske inom ramen för de regler som gäller för svenska polismän i motsvarande situationer.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 5 finns det betydande likheter i regleringen av polisens befogenheter i Sverige respektive Finland. En ordning där svensk respektive finsk polis ges befogenhet att utöva myndighet på det andra landets territorium aktualiserar icke desto mindre olika rättssäkerhetsaspekter av skiftande dignitet. De riskfaktorer som framstår som särskilt viktiga att hantera är skillnaderna mellan Sverige och Finland när det gäller förutsättningarna för användning av skjutvapen samt språk.

En redogörelse för regleringen av polisens skjutvapenanvändning i respektive land finns i avsnitt 5.1. I avsnitt 8.5.3 redovisar vi våra överväganden om vilka regler som bör gälla för finska polismäns användning av skjutvapen när de utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland. Vi konstaterar där att det finns betydelsefulla skillnader mellan länderna vad gäller förutsättningarna för användning av tjänstevapen. En förutsättning för samarbete är, i vart fall när det gäller bistånd enligt artikel 3, att det säkerställs att de polismän som är aktuella för att utföra uppgifter enligt avtalet får en gedigen utbildning om de regler som gäller för användning av vapen i

värdlandet. Det bör i detta sammanhang framhållas att en särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag till en ny reglering av den svenska polisens användning av skjutvapen. Såvitt vi erfar kommer utredaren att föreslå en reglering av rätten att använda skjutvapen med stöd av laga befogenhet som uppvisar större likheter med den finska regleringen än vad som är fallet i dag (se avsnitt 5.1.4), vilket kan antas komma att underlätta samarbete enligt avtalet.

Enligt de uppgifter vi har fått från Polismyndigheten behärskar en klar majoritet av de finska polismän som tjänstgör i gränsområdet inte svenska i sådan utsträckning att de kan föra en dialog på svenska vid ett ingripande. I den finska utredningens utkast till proposition anges dock att det kommer att vara en förutsättning att de finska polismän som lämnar bistånd kan eller lär sig svenska. Det återstår att se vad som slutligen beslutas i Finland beträffande denna fråga. En ordning där finska polismän inte kan använda svenska i sina kontakter med svensk polis och allmänhet skiljer sig emellertid enligt vår uppfattning inte principiellt från vad som redan i dag gäller vid samarbete enligt Schengenkonventionen, Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet. En sådan ordning står inte heller i formell strid med språklagen (2009:600), se avsnitt 8.9, men utgör dock ett avsteg från den självklara princip som kommer till uttryck där, nämligen att den som blir föremål för ett myndighetsingripande i Sverige ska kunna förutsätta att det är tillräckligt att behärska svenska för att kunna kommunicera med en tjänsteman. Det ska emellertid framhållas att majoriteten av invånarna i svenska Tornedalen behärskar finska eller meänkieli, det senare ett språk som talas eller förstås av uppskattningsvis 25 000–40 000 personer i Norrbotten och som är mycket likt standardfinska. Såvitt har upplysts av lokalpolisområde östra Norrbotten talar cirka hälften av de svenska polismän som är anställda vid polisstationer nära gränsen finska på sådan nivå att de kan hålla förhör samt ytterligare en fjärdedel på sådan nivå att de kan göra sig förstådda och föra en något så när god dialog. De finska polismän som inte behärskar svenska kommer alltså i betydande utsträckning att kunna kommunicera på finska när de ingriper i Sverige. I flera fall kommer kommunikationen dock att behöva ske på engelska. Det gäller även när svenska polismän som inte behärskar finska ingriper i Finland, i den mån detta kommer att tillåtas av Finland (se avsnitt 11.4). Även i denna del är det viktigt

att polismyndigheterna säkerställer att de polismän som är aktuella för att utföra uppgifter enligt avtalet har tillräckliga språkkunskaper.

Under förutsättning att de polismän som ska delta i samarbetet har sådana språkkunskaper och ges en sådan utbildning i den andra statens regelverk att de kan anses lämpliga för uppdraget går det enligt vår bedömning att genomföra avtalet med bibehållet höga krav på rättssäkerhet.

Om avtalet med Finland genomförs i enlighet med de utgångspunkter som har angetts ovan finns det inte några avgörande invändningar mot det.

Riksdagen bör godkänna avtalet med Finland

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att avtalet innebär en angelägen förstärkning av polisens förmåga att ingripa mot allvarliga brott i gränsregionen, att det inte finns några konstitutionella hinder mot att genomföra avtalet i svensk rätt och att det är möjligt att upprätthålla grundläggande principer om rättssäkerhet vid samarbete enligt avtalet. Riksdagen bör därför godkänna avtalet.

7.2 Genomförande av avtalet

Bedömning: Avtalet ska i första hand genomföras genom föreskrifter i lagen om internationellt polisiärt samarbete (LIPS). Där ska förutsättningarna för samarbete, Polismyndighetens ansvar för ledning och tvångsmedel, straff- och skadeståndsrättsliga frågor samt de finska polismännens uppgifter och befogenheter regleras.

Skälen för bedömningen

Avtalet bör genomföras i svensk rätt genom transformering

Avtalet med Finland reglerar polisiär maktutövning mot enskilda och innehåller flera svårtolkade formuleringar. En inkorporering, dvs. att det föreskrivs i en särskild lag att bestämmelserna i avtalet ska gälla som svensk lag, får därför anses utesluten. Avtalet med Fin-

land bör i stället genomföras i svensk rätt på samma sätt som tidigare överenskommelser om internationellt polisiärt samarbete, dvs. genom att svensk rätt ändras så att den står i överensstämmelse med åtagandena enligt avtalet (transformering).

Normgivningsnivå

Ett samarbete enligt avtalet med Finland innebär att polisiära förvaltningsuppgifter överlåts till Finland. Det är enligt 10 kap. 8 § RF riksdagen som beslutar om sådan överlåtelse. Redan av den anledningen behöver delar av avtalet genomföras i svensk rätt genom bestämmelser i lag.

För att finsk polis ska kunna utföra de uppgifter som överlåts på dem behöver de även ges befogenheter att ingripa med tvångsmedel mot enskilda. Bestämmelser om sådana befogenheter får enligt 8 kap. 2 § 2 och 2 kap. 20 § RF endast föreskrivas i lag.

Samarbete enligt avtalet bör regleras i ett nytt kapitel i lagen om internationellt polisiärt samarbete

I svensk rätt regleras internationellt polissamarbete till stor del i LIPS. Det har varit en uttalad ambition från regeringens sida att i så stor utsträckning som möjligt samla regler om internationellt samarbete i en och samma lag (se prop. 1999/2000:64 s. 85). Även samarbete enligt avtalet med Finland bör regleras i samma författning som det operativa polissamarbete som är möjligt i dag. Avtalet bör därför i första hand genomföras genom bestämmelser i LIPS.

Samarbete enligt olika överenskommelser regleras i dag som huvudregel i separata kapitel i LIPS. I enlighet med den strukturen bör de bestämmelser om samarbete med Finland som kräver lagform placeras i ett nytt kapitel i LIPS. Övriga bestämmelser, exempelvis bestämmelser om svenskt bistånd till Finland och närmare regler om förfarandet, kan meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter. Vilka bestämmelser som bör genomföras på respektive sätt behandlas i våra överväganden i kapitlen 8–11.

8 Samarbete enligt avtalet med Finland

8.1 Vissa uttryck i det nya kapitlet i LIPS

Förslag: Det nya kapitlet i lagen om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) om samarbete enligt avtalet med Finland ska inledas med dynamiska definitioner av begreppen ”gränsområdet”, ”den finska polismyndigheten” och ”finsk polisman”.

Skälen för förslaget

I avtalet med Finland finns bestämmelser om bistånd i gränsområdet. Gränsområdet definieras i artikel 1 som området inom kommunerna Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå i Sverige samt området inom kommunerna Enontekis, Kolari, Muonio, Pello, Torneå och Övertorneå i Finland. För att undvika behovet av lagändringar om definitionen av gränsområdet i avtalet ändras vid en eventuell framtida omförhandling bör gränsområdet i den svenska regleringen definieras med hänvisning till avtalet.

Polisstyrelsen i Finland är enligt artikel 2 centralmyndighet vid tillämpning av avtalet. Enligt samma artikel ska framställningar om bistånd visserligen göras till det lokala kontaktställe som Polisstyrelsen utser. I lag bör dock anges att det är från den finska polismyndigheten som bistånd får begäras. För att undvika behovet av lagändringar vid en eventuell omorganisering av det finska polisväsendet bör det i den svenska regleringen anges att med den finska polismyndigheten avses den myndighet som enligt avtalet med Finland är centralmyndighet i Finland.

De finska tjänstemän som är behöriga att lämna bistånd är enligt artikel 2 polismän vid Polisen i Finland och biståndet avser polisiära uppgifter. Det framstår därför som naturligt att använda uttrycket finsk polisman när det i den svenska regleringen hänvisas till de tjänstemän som ska få agera på svenskt territorium. För att undvika behovet av lagändringar vid en omorganisering av det finska polisväsendet eller vid en utvidgning av den tjänstemannakrets som är behörig enligt avtalet (t.ex. diskuterades behörighet för tjänstemän vid den finska Gränsbevakningsmyndigheten under avtalsförhandlingarna) bör det i den svenska regleringen anges att med finsk polisman avses en finsk tjänsteman som är behörig enligt avtalet med Finland.

8.2 Artikel 3 – Brådskande åtgärder efter begäran

8.2.1 Begäran om bistånd – behörig myndighet, förutsättningar och form

Förslag: Polismyndigheten ska få begära brådskande bistånd från den finska polismyndigheten om det behövs för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. I begäran ska Polismyndigheten, i möjligaste mån, närmare ange vilka åtgärder som ska vidtas.

Bedömning: Det ska inte gälla några särskilda formkrav för en begäran om bistånd.

Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser om delegering av rätten att beslut om en begäran om bistånd.

Skälen för förslaget och bedömningen

Enligt artikel 3 i avtalet med Finland ska det svenska lokala kontaktstället få begära bistånd av finska polismän. Som allmänna förutsättningar för en sådan begäran gäller att det ska föreligga ett behov av bistånd för att ingripa mot ett brott i gränsområdet. Dessa förutsättningar är i princip självförklarande; det ska föreligga en situation i den svenska delen av gränsområdet som innefattar ett misstänkt brott och som svensk polis inte har tillräckliga resurser för att

omgående ingripa mot på egen hand. Den svenska regleringen av förutsättningarna för att begära bistånd kan i denna del lämpligen formuleras i enlighet med avtalet.

Utöver dessa allmänna förutsättningar innehåller artikel 3 tre stycken kvalificerande rekvisit som begränsar utrymmet att begära bistånd; biståndsbehovet ska vara 1) brådskande och avse ett 2) allvarligt brott 3) som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet.

Det förhållandet att biståndsbehovet ska vara brådskande får anses innebära att den aktuella situationen måste vara sådan att ett ingripande inte bedöms kunna anstå till dess att Polismyndigheten kan hantera den med egna resurser. Mot bakgrund av att situationen ska innefatta ett allvarligt brott som innebär fara för enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet torde det normalt inte råda någon tvekan om att biståndsbehovet brådskar. Det kan dock förekomma situationer där faran för den enskildes liv, hälsa eller fysiska integritet inte är så överhängande att biståndsbehovet kan anses brådskande i avtalets mening. En sådan situation kan t.ex. föreligga när svensk polis får kännedom om ett allvarligt brott på förberedelsestadiet. Uttrycket brådskande ger på ett ändamålsenligt sätt uttryck för denna förutsättning och bör därför användas i den svenska regleringen.

Endast sådana brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet kan aktualisera bistånd. Det innebär att bistånd oavsett brottets allvar inte kan lämnas för att ingripa mot t.ex. narkotikabrott eller stölder. Det krävs dock inte att den som utsätts för fara är det primära angreppsobjektet för brottet. Även brott som typiskt sett riktar sig mot en mer obestämd krets av människor och där det för straffansvar är tillräckligt med en fara för denna krets omfattas alltså. Detsamma gäller brott med det primära skyddsintresset att värna rikets styrelseskick och oberoende.

Uttrycket allvarligt brott förekommer i ett antal svenska författningar och har då en innebörd som varierar beroende på den kontext där uttrycket förekommer. Ett exempel på där uttrycket getts en legaldefinition finns i 2 § lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen. Enligt den bestämmelsen avses med allvarliga brott de former av brottslighet som anges i bilaga 1 till Europolförordningen. Betydligt vanligare är att det i förarbetena anges utgångspunkter för tillämpningen av uttrycket. Ett exempel på detta är

bestämmelsen i 5 kap. 3 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar enligt vilken en utlänning får utsättas för vissa tvångsmedel om det finns en risk för att denne medverkar i eller på annat sätt främjar ett allvarligt brott som rör Sveriges säkerhet. Enligt propositionen (prop. 2021/22:131 s. 264) avses med allvarligt brott i bestämmelsens mening ett brott som har två års fängelse eller mer i straffskalan.

I brottsbalken (BrB) är allvarlig brottslighet och liknande uttryck vanligt förekommande som en omständighet som kan göra att ett annat brott ska rubriceras som grovt. Även där har uttrycket olika betydelse beroende på i vilket straffstadgande det förekommer. Det anges t.ex. i prop. 2015/16:113 att ett konkret straffvärde om sex månaders fängelse är utgångspunkt för vad som utgör sådant våld eller hot av allvarligare slag som kan göra att ett olaga tvång eller våld eller hot mot tjänsteman ska rubriceras som grovt medan motsvarande utgångspunkt är ett års fängelse i bestämmelsen om utpressning. (Se a. prop. s. 82 f., 87 och 92.)

I 29 kap. 1 § BrB anges vissa allmänna grunder för straffmätning. Där föreskrivs bl.a. att det vid bedömningen av ett brotts straffvärde särskilt ska beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Enligt propositionen (prop. 2009/10:147 s. 14 f. och 41 f.) avses med allvarligt angrepp sådana gärningar vars straffvärde motsvarar åtminstone sex månaders fängelse. Som exempel på brottstyper som omfattas av uttrycket anges bl.a. grov misshandel och annan misshandel av allvarligare slag, människorov, olaga frihetsberövande, grov kvinnofridskränkning, grov fridskränkning, rån, grovt rån samt grövre fall av olaga tvång, olaga hot, utpressning, våld eller hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak.

Som framgår av redogörelsen ovan finns det i svensk rätt inte någon enhetlig definition av allvarlig brottslighet och liknande uttryck utan en kontextuell tolkning måste göras. En rimlig utgångspunkt vid tillämpningen av uttrycket allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet i avtalet med Finland borde kunna vara att utgå från hur det närmast identiska uttrycket allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person förstås i 29 kap. 1 § BrB, dvs. gärningar som har ett konkret straffvärde om åtminstone sex månaders fängelse.

Var tröskeln skulle ligga för vilka brott som kan aktualisera bistånd och hur denna skulle formuleras var den fråga som var föremål för kanske mest diskussion under avtalsförhandlingarna. Bland annat diskuterades en uttrycklig koppling till brottets straffskala. Parterna enades slutligen om att i avtalet ange en icke uttömmande exemplifiering av vissa brottstyper som kan aktualisera bistånd; närmare bestämt våldtäkt, rån, grov misshandel, mord, terroristbrott och situationer där en offentlig tjänsteman utsätts för ett allvarligt hot. Straffskalorna för dessa brottstyper är disparata. Rån har en straffskala om ett till sex års fängelse i Sverige[37] och fyra månader till sex års fängelse i Finland. Våldtäkt har en straffskala om tre till sex års fängelse i Sverige och ett till sex års fängelse i Finland. Grov misshandel har en straffskala om ett och ett halvt till sex års fängelse i Sverige och ett till tio års fängelse i Finland. Situationer där en offentlig tjänsteman utsätts för ett allvarligt hot kan vara att rubricera på olika sätt beroende på omständigheterna. I Sverige kan sådana situationer vara att bedöma som t.ex. sabotage mot blåljusverksamhet med en straffskala om fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, två år till livstids fängelse, eller grovt våld eller hot mot tjänsteman med en straffskala om ett till sex års fängelse. I Finland kan en sådan situation vara att bedöma som våldsamt motstånd mot tjänsteman med en straffskala om fyra månader till fyra års fängelse.[38]

Att ta ett konkret straffvärde om åtminstone sex månaders fängelse som utgångspunkt för vad som är ett allvarligt brott i avtalets mening ligger enligt vår bedömning väl i linje med att det lägsta av de abstrakta straffvärden som följer av exemplifieringen i finsk rätt är fyra månaders fängelse. Det är dessutom ofta så att faran för en enskilds hälsa och fysiska integritet är mera framträdande vid en misshandel av normalgraden av allvarligt slag än vad den är vid vissa typer av rån. Ett konkret straffvärde om sex månaders fängelse står också i god överensstämmelse med vad som enligt svenska förarbeten utgör våld eller hot av allvarligt slag mot tjänstemän.

Vid utformningen av den svenska regleringen är det ett tänkbart alternativ att göra en uttrycklig koppling till ett lägsta konkreta straffvärde om sex månader. En sådan regleringsmetod förekommer

[37] Den 1 juli 2023 höjs minimistraffet för rån till ett och ett halvt års fängelse (se bet. 2022/23:JuU8 och rskr. 2022/23:179).
[38] Se beträffande Finland 16 kap. 1 §, 20 kap. 1 §, 21 kap. 6 § och 31 kap. 1 § strafflagen (39/1889).

på andra håll i svensk lagstiftning. Till exempel får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation bl.a. användas vid en förundersökning om brott vars straffvärde kan antas överstiga fängelse i två år (se 27 kap. 18 § andra stycket 9 rättegångsbalken [RB]). Vi anser emellertid att en sådan utformning inte bör väljas i detta fall. Uttrycket allvarligt brott är visserligen svårfångat, men har samtidigt en flexibilitet som ger utrymme för de båda ländernas polismyndigheter att – inom ramen för de utgångspunkter som angetts ovan – i dialog med varandra enas kring den närmare tillämpningen (se även avsnitt 11.2 beträffande de överväganden som det lokala kontaktstället bör göra när finsk polis gör en framställan om bistånd). Det bör även beaktas att parterna under avtalsförhandlingarna valde att inte göra någon uttrycklig koppling till vare sig konkret eller abstrakt straffvärde.

Sammantaget är det vår bedömning att den svenska regleringen av förutsättningarna för att begära bistånd bör kunna formuleras i enlighet med avtalets lydelse. Det bör således i lag föreskrivas att Polismyndigheten får begära brådskande bistånd av den finska polismyndigheten om det behövs för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. För att den finska polismyndigheten ska ha ett så bra underlag som möjligt vid ställningstagandet till en begäran om bistånd bör det även uttryckligen framgå av lag att Polismyndigheten i begäran i möjligaste mån ska ange vilka närmare åtgärder som ska vidtas.

Det bör inte, såsom vid genomförandet av Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge, föreskrivas att en begäran om bistånd får göras endast om det är lämpligt (jfr 4 kap. 3 och 6 §§ LIPS och prop. 2016/17:139 s. 45). Det är nämligen svårt att föreställa sig en situation där det inte är lämpligt att begära hjälp när de ovan redovisade förutsättningarna är för handen.

Polismyndigheten ska enligt artiklarna 2 och 3 i avtalet utse ett lokalt kontaktställe som bl.a. ska ansvara för framställningar om bistånd. Föreskrifter om det lokala kontaktstället och dess uppgifter bör meddelas i förordning och myndighetsföreskrifter (se avsnitt 8.7.1). På lagnivå bör anges att det är Polismyndigheten som får begära bistånd.

Vid delegering av beslutanderätt inom Polismyndigheten ska det enligt 8 § första stycket polisförordningen (2014:1104) särskilt

beaktas om uppgiften innebär att en annan stats tjänstemän tillåts att utföra polisiära uppgifter i Sverige. En sådan uppgift får enligt andra stycket i samma bestämmelse endast överlämnas till en särskilt kvalificerad beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs. Bestämmelsen omfattar delegering av rätten att besluta om att låta finska polismän utföra polisiära uppgifter i Sverige (dvs. att framställa en begäran om bistånd). Det är en lämplig ordning. Det behöver därför inte införas några särskilda bestämmelser om delegation beträffande behörigheten att begära bistånd enligt avtalet med Finland.

Enligt avtalet ska det inte gälla några särskilda formkrav för en begäran om bistånd. Det bör därför inte införas några bestämmelser om formkrav i svensk rätt.

8.2.2 De finska polismännens uppgifter

Förslag: Om den finska polismyndigheten beviljar en begäran om bistånd ska finska polismän i gränsområdet få vidta de åtgärder som i avvaktan på att svensk polis kan ta över insatsen behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkert samt utreda brott. Finska polismän ska även utanför gränsområdet på svenskt territorium få förfölja en person som kan misstänkas för det brott som gav upphov till begäran om bistånd.

De finska polismännen ska få agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter ska de få bistå svenska polismän under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

Skälen för förslaget

Avtalet med Finland

Enligt artikel 3 i avtalet med Finland får finska polismän på begäran av det svenska lokala kontaktstället korsa gränsen och vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäcka och utreda brott. De får agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter får de bistå de svenska polismännen under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

Uttrycket upprätthålla allmän ordning och säkerhet

I svensk rätt har uttrycket allmän ordning och säkerhet använts under lång tid i olika polisrättsliga författningar. Uttrycket, som inte har någon legaldefinition, är vittomfattande och svårdefinierat. Det används bl.a. i polislagen, brottsdatalagen (2018:1177) och i LIPS.

I 1 § polislagen används uttrycket upprätthålla allmän ordning och säkerhet för att ange polisverksamhetens ändamål och då som ett överordnat begrepp som omfattar såväl brottsutredning och annan brottsbekämpande verksamhet som olika former av övervakning. Det återspeglar den helhetssyn på polisens alla olika funktioner som eftersträvas (se prop. 2017/18:232 s. 96). I andra bestämmelser har uttrycket emellertid oftast en smalare betydelse. Det används då som ett samlingsbegrepp för en viss del av polisens verksamhet och uppgifter. Ett exempel på detta är bestämmelsen i 1 kap. 2 § brottsdatalagen där det föreskrivs att den lagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Som exempel på det sistnämnda anges i förarbetena åtgärder enligt 13–13 c, 23 och 24 §§ polislagen samt 5 kap. ordningslagen (se SOU 2017:29 s. 227 f. samt a. prop. s. 97 och 431 f.). Ett annat exempel är bestämmelsen i 4 kap. 3 § LIPS enligt vilken bistånd enligt artiklarna 17 och 18 i Prümrådsbeslutet får begäras om det är lämpligt och för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Upprätthållande av allmän ordning och säkerhet inbegriper enligt förarbetena (prop. 2016/17:139 s. 45) bl.a. att vaka över att allmän ordning och säkerhet inte störs eller angrips genom brott eller på annat sätt liksom att ingripa när sådana störningar eller angrepp ändå sker. Samarbetet kan också, som framgår av artikel 18 i Prümrådsbeslutet, omfatta åtgärder vid olyckshändelser och katastrofer som enligt svensk rätt annars inte innefattas i upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Samarbete enligt rådsbeslut får däremot inte avse utredning av konkreta brott.

Enligt 3 kap. 2 § LIPS har danska polismän på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen samma befogenheter att ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som en svensk polisman har enligt lag eller annan författning. Vad som i första hand

avses med bestämmelsen är ingripanden som är påkallade för att avbryta en pågående incident. Det handlar främst om sådana åtgärder som att dirigera trafik eller att skingra åskådare, men det kan även gälla att förhindra ett självmord eller att ingripa för att avbryta ett pågående brott, t.ex. vårdslöshet i trafik. Därvid kan även ett gripande aktualiseras (se s. 22 och 28 i den danska promemorian).

De finska polismännens uppgifter

Bistånd enligt artikel 3 i avtalet med Finland avser polisiär utryckningsverksamhet bestående i att ingripa mot ett brott som kräver omedelbara insatser (se avsnitt 8.2.1). Mot den bakgrunden, och då uppgiften att utreda, förebygga och upptäcka brott anges separat i artikeln, får – när det används i avtalet – uttrycket upprätthålla allmän ordning och säkerhet närmast anses ha den betydelse som det har inom ramen för Prümsamarbetet. Den primära uppgiften för de finska polismännen är att ingripa mot den störning av den allmänna ordningen och säkerheten som det aktuella brottet innebär, men de bör även ha till uppgift att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten på platsen samt ingripa mot störningar av densamma. Det kan t.ex. handla om att dirigera om trafiken eller avvisa eller omhänderta personer som befinner sig i anslutning till brottsplatsen. Uttrycket upprätthålla allmän ordning och säkerhet beskriver och avgränsar på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt de finska polismännens uppgifter i nu aktuellt avseende.

De finska polismännen ska enligt avtalet även vidta de provisoriska åtgärder som behövs för att utreda brott. Med att utreda brott avses som utgångspunkt att genomföra förundersökning enligt bestämmelserna i RB. Avtalet med Finland avser emellertid inte rättsligt samarbete, utan vad som avses i denna del är att de finska polismännen ska ha till uppgift att vidta de initiala brottsutredande åtgärder som behövs för att så långt möjligt säkerställa att brottet ska kunna utredas av svensk polis.

Med provisorisk förstås normalt något som ska fungera under en övergångstid. En polismans beslut om gripande eller beslag är exempel på sådana initiala tvångsmedel som per definition är provisoriska i det att de gäller i avvaktan på att en åklagare respektive en undersökningsledare tar ställning till anhållande- respektive beslagsfrågor.

I det aktuella sammanhanget måste emellertid begreppet provisorisk anses inbegripa även åtgärder som är slutliga men som i avvaktan på att svensk polis kan ta över insatsen är nödvändiga att vidta som ett led i uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott. Exempel på sådana åtgärder är avlägsnande enligt 13 § polislagen och kroppsvisitation enligt bestämmelserna i polislagen eller RB.

Ett lämpligt sätt att låta den begränsning till provisoriska åtgärder som följer av avtalet komma till uttryck i den svenska regleringen är att föreskriva att de finska polismännen får vidta de åtgärder som behöver vidtas i avvaktan på att svensk polis kan ta över insatsen. Det provisoriska elementet kommer även att komma till uttryck genom att det enligt vårt förslag ska föreskrivas att Polismyndigheten omedelbart ska ta ställning till pågående tvångsmedel som rapporteras av finska polismän (se avsnitt 8.7.4).

Verksamhet för att förebygga och upptäcka brottslig verksamhet bedrivs – enligt den betydelse dessa begrepp har i ett svenskt polisrättsligt sammanhang – i ett skede där det inte finns någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts (se t.ex. prop. 2016/17:139 s. 45 och prop. 2010/11:129 s. 110). Sådan verksamhet är i huvudsak oreglerad och omfattar bl.a. underrättelseverksamhet. Eftersom bistånd enligt artikel 3 avser utryckningsverksamhet kommer det inte att bli aktuellt för finska polismän att vidta den typen av åtgärder. Det bör därför inte anges i den svenska regleringen att finska polismän har till uppgift att förebygga och upptäcka brott. Det finns dock anledning att framhålla att begreppet förebygga brott i Finland synes inbegripa även avbrytande av redan påbörjade kriminella handlingar samt hindrande och begränsande av skadliga effekter av brott, uppgifter som i svensk terminologi inbegrips i uppgiften att ingripa mot störningar av den allmänna ordningen och säkerheten (se Helminen, Klaus, m.fl., Polisrätt, Helsingfors, 2000, s. 22 f.).

Gränspassage

I normalfallet kommer finska polismän att behöva korsa gränsen till Sverige för att lämna begärt bistånd. Det kan emellertid även förekomma situationer där de redan befinner sig på svenskt territorium

när de får i uppdrag att lämna bistånd, t.ex. inom ramen för gränsöverskridande övervakning eller förföljande. Det vore orimligt om finska polismän i en sådan situation skulle vara förhindrade att lämna bistånd. Uttrycket ”får korsa gränsen” i artikel 3 bör därför inte förstås som en förutsättning för bistånd utan i stället som ett sätt att ge uttryck för biståndets gränsöverskridande natur. För att den svenska regleringen ska vara tydlig på denna punkt bör det inte anges att de finska polismännen får korsa gränsen utan i stället att de får vidta åtgärder i gränsområdet. Rätten att vidta åtgärder i gränsområdet inbegriper naturligtvis även en rätt att korsa gränsen. Vid eventuella beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid den inre gränsen mot Finland måste behovet av särskilda arrangemang för finska polismän beaktas (jfr artikel 32 och bilaga 7, punkten 7 i gränskodexen[39]).

Geografisk avgränsning

En förutsättning för en begäran om bistånd är att den situation som ger upphov till begäran är lokaliserad till gränsområdet. Även om det inte uttryckligen framgår av avtalet bör utgångspunkten därmed vara att de finska polismännens rätt att agera på svenskt territorium begränsar sig till gränsområdet. Det kan dock förekomma att en person som kan misstänkas för det brott som biståndsbegäran avser flyr från platsen innan de finska polismännen har hunnit ingripa mot honom eller henne. Mot bakgrund av den typ av brottslighet som är aktuell talar intresset av att säkerställa lagföring med styrka för att de finska polismännen i en sådan situation bör vara oförhindrade att förfölja den misstänkte även utanför gränsområdet.

Situationell avgränsning

En särskild fråga är hur finska polismän ska förhålla sig till brott, ordningsstörningar och olyckor som de bevittnar i samband med ingripandet men som är fristående från den situation som föranlett begäran om bistånd. Ur allmänhetens perspektiv torde det framstå som besynnerligt om finska polismän som befinner sig på platsen

[39] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

vore förhindrade att ingripa i sådana situationer. Om den fristående situationen innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet kan de finska polismännen emellertid ingripa med stöd av artikel 4, som omfattar även andra situationer än allvarliga brott (se avsnitt 8.3). Skulle det i stället vara fråga om t.ex. en narkotikaöverlåtelse eller en stöld har de finska polismännen samma rätt som envar att gripa och skyddsvisitera den misstänkte. Enligt vår uppfattning behöver det därför inte införas några särskilda bestämmelser beträffande rätten för finska polismän att ingripa mot andra situationer än den som föranlett begäran om bistånd.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis föreslår vi att det i svensk rätt ska föreskrivas att, om en begäran om bistånd beviljas, finska polismän i gränsområdet får vidta de åtgärder som i avvaktan på att svensk polis kan ta över insatsen behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott. De får vidare fortsätta ett förföljande av en person som kan misstänkas för det brott som biståndsbegäran avser även utanför gränsområdet. De finska polismännen ska få agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter ska de få bistå svenska polismän under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

8.3 Artikel 4 – Brådskande åtgärder utan begäran

Förslag: Finska polismän ska utan föregående begäran få ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet uppstår en situation som innebär omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran ska förverkligas innan svenska tjänstemän hinner anlända och agera.

Ingripandet ska anmälas till Polismyndigheten så snart det kan ske.

Vid ett ingripande enligt artikel 4 ska de finska polismännen få vidta de åtgärder som i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen behövs för att avvärja faran. De ska få agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter ska de få bistå de svenska polismännen under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

Skälen för förslaget

Avtalet med Finland

Enligt artikel 4 ska finska polismän i brådskande situationer utan begäran från Sverige få korsa gränsen och i gränsområdet vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att avvärja omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Detta ska gälla endast om det finns en risk för att faran ska förverkligas innan svenska tjänstemän hinner anlända och agera.

De finska polismän som korsar gränsen ska utan dröjsmål anmäla detta till det svenska lokala kontaktstället, som ska bekräfta mottagandet av anmälan och utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja faran och ta över insatsen. De får agera på egen hand tills svenska tjänstemän anländer. Därefter får de bistå värdstatens tjänstemän under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro. De ska, så snart det går, rapportera provisoriska åtgärder som de vidtagit.

Förlagan till artikel 4

I artiklarna 24–27 i Prümfördraget finns bestämmelser om ”andra former av samarbete”. Artiklarna 24 och 26 i fördraget motsvarar artiklarna 17 och 18 i Prümrådsbeslutet. Artikel 25, som exkluderades i rådsbeslutet[40], avser ingripande över gräns vid överhängande fara för liv eller hälsa. Punkterna 1 och 2 i artikel 25 har följande lydelse.[41]

> I brådskande fall får tjänstemän från en fördragsslutande part utan föregående medgivande av en annan fördragsslutande part korsa den gemensamma gränsen för att, i ett gränsnära område och i enlighet med värdstatens nationella rätt, där vidta varje provisorisk åtgärd som är nödvändig för att avvärja en överhängande fara för liv eller hälsa.
>
> Ett brådskade fall i den mening som avses i första stycket ska anses föreligga om det finns en risk för att faran kommer att förverkligas vid ett inväntande av att värdstatens tjänstemän agerar eller tar befälet på sätt som avses i artikel 24.2.

[40] Bakgrunden till detta var att några medlemsstater (i.e. Storbritannien, Irland och Grekland) ansåg att frågan var besvärlig. Se Justitiedepartementets faktapromemoria 2006/07:FPM87, s. 2, och Bellanova, Rocco, The ”Prüm Process”: The Way Forward for EU Police Cooperation and Data Exchange?, s. 208 f.

[41] Utredningssekreterarens egen översättning från den tyska versionen av fördraget.

Det är tydligt att artikel 4 i avtalet med Finland har formulerats med artikel 25 i Prümfördraget som förlaga.[42] I bilaga D.2 till implementeringsavtalet till Prümfördraget har Tyskland angett följande beträffande tillämpningsområdet för artikel 25.

> Examples for border crossings:
> "Ad hoc situations" when officers find suicidal or helpless persons, in case of traffic accidents, or when officers observe crimes with imminent danger for life and limb.

Förutsättningarna för ingripande

Det är inte helt enkelt att förstå den närmare innebörden av artikel 4 och hur den samspelar med artikel 3. En tolkning enligt ordalydelsen ger nämligen vid handen att artikel 4 har ett mycket brett tillämpningsområde och inbegriper situationer där ett ingripande närmast skulle framstå som ett kringgående av den snäva syn på utrymmet att låta finska polismän utöva myndighet i Sverige som kommer till uttryck i artikel 3. Följande exempel kan åskådliggöra detta. I den svenska delen av gränsområdet förekommer det frekvent att mobilsamtal kopplas upp mot det finska mobilnätet. Om ett larmsamtal avseende t.ex. en svår trafikolycka eller ett pågående självmordsförsök kopplas till Finland, skulle finsk polis enligt ordalydelsen kunna ingripa med stöd av artikel 4 under förutsättning att de kan ta sig till platsen innan svensk polis. Om däremot larmsamtalet skulle kopplas fram i det svenska mobilnätet vore Polismyndigheten förhindrad att begära bistånd eftersom det inte föreligger en artikel 3-situation. En tänkbar "lösning" på denna inkonsekvens skulle kunna vara att inta hållningen att svensk polis i en sådan situation kunde upplysa finsk polis om biståndsbehovet och på så sätt aktivera artikel 4. Det vore emellertid enligt vårt synsätt oförenligt med grunderna för artikel 3 om Polismyndigheten fick begära bistånd endast vid allvarliga brott men samtidigt kunde initiera bistånd inom ett betydligt bredare spektrum av situationer genom informella upplysningar. Det nu anförda visar om inte annat på vådan av att lyfta ut en bestämmelse

[42] Artiklarna 24–27 i Prümfördraget motsvarar i sin tur nästan ordagrant bestämmelser i ett bilateralt fördrag om polisiärt gränsöverskridande samarbete mellan Tyskland och Österrike (Vertrag vom 10. November und 19. Dezember 2003 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Österreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten).

ur en fördragskontext in i en annan fördragskontext utan att nogsamt analysera förhållandet till anslutande bestämmelser.

Vid våra möten med företrädare för det finska inrikesministeriet och den finska polismyndigheten har de förklarat att tillämpningsområdet för artikel 4 enligt Finlands uppfattning begränsar sig till situationer där en polisman med egna ögon observerar en farosituation eller uppmärksammas på att en sådan situation föreligger i deras närhet. I den finska utredningens utkast till proposition anges att artikeln i praktiken blir tillämplig när den behöriga myndigheten ser en situation som faller inom avtalets tillämpningsområde eller om den finska polisen informeras om en situation nära gränsen. Det skulle enligt det finska synsättet alltså närmast handla om situationer där det skulle framstå som stötande ur såväl allmänhetens som de aktuella polismännens perspektiv om ett ingripande inte kunde ske. Eftersom avtalsåtagandena bör tillämpas reciprokt torde redan därav följa att motsvarande hållning bör intas i Sverige. Därtill kommer att det finska synsättet enligt vår uppfattning framstår som det enda rimliga. Förutom att tillämpningsområdet blir tydligt avgränsat medför det att relationen mellan artiklarna 3 och 4 blir koherent. Det synes också motsvara hur artikelns förlaga, artikel 25 i Prümfördraget, är tänkt att tillämpas.

Den nu angivna förutsättningen, dvs. att det ska vara fråga om situationer där finska polismän med egna ögon observerar eller befinner sig i direkt anslutning till en farosituation, kan lämpligen komma till uttryck i den svenska regleringen genom att det föreskrivs att faran ska föreligga i de finska polismännens direkta närhet.

Ingripanden enligt artikel 4 kan komma att aktualiseras vid arrangemang som avhålls på båda sidor om gränsen. Ett exempel på detta är det årliga nyårsfirandet på Torneälvens istäcke. Det kan inte heller uteslutas att finska polismän utan samband med något gränsöverskridande arrangemang observerar en farosituation i den svenska delen av gränsområdet. I den finska utredningens utkast till proposition ges som exempel på en sådan situation att finska polismän upptäcker en beväpnad person som uppträder hotfullt på den svenska sidan av det på gränsen belägna köpcentret Rajalla. I sådana situationer får de finska polismännen korsa gränsen och vidta de åtgärder som inte kan anstå till dess att svensk polis kan ta över insatsen. Inte heller i artikel 4 bör dock uttrycket korsa gränsen förstås som en förutsättning för bistånd (se avsnitt 8.2.2). Det innebär

att artikel 4 även kommer att kunna fylla en funktion som kompletterande behörighetsgrund för finska polismän som redan befinner sig i Sverige inom ramen för operativt samarbete enligt Prümrådsbeslutet, Schengenkonventionen eller artikel 3 i avtalet med Finland. Finska polismän som befinner sig i gränsområdet inom ramen för t.ex. gränsöverskridande övervakning enligt Schengenkonventionen ska alltså med stöd av artikel 4 i avtalet med Finland kunna ingripa om de observerar en situation där det – med eller utan koppling till det övervakade objektet – föreligger omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet.

Enligt ordalydelsen i artikel 4 uppställs det inte något särskilt krav på att faran ska bero på ett brottsligt angrepp, utan även t.ex. olyckor och självmordsförsök omfattas. Att detta också har varit parternas avsikt framgår av det skriftiga material från avtalsförhandlingarna som vi har tagit del av. I situationer där faran beror på ett brottsligt angrepp krävs inte heller att det är fråga om ett allvarligt brott, utan den enda relevanta faktorn är huruvida det föreligger en omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet som riskerar att förverkligas innan svensk polis kan hantera situationen. Den svenska regleringen kan i denna del lämpligen formuleras i enlighet med avtalet.

De finska polismännens uppgifter

Med utgångspunkt i avtalets lydelse och vår bedömning i avsnitt 8.2.2 av hur det provisoriska elementet bör komma till uttryck i svensk rätt, bör det i den svenska regleringen föreskrivas att finska polismän får vidta de åtgärder som i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen behövs för att avvärja den aktuella faran. Det innebär bl.a. att de i en artikel 4-situation som inbegriper brott inte får vidta andra brottsutredande åtgärder än sådana som behövs för att avvärja faran. De finska polismännen har i artikel 4-situationer inte heller en generell befogenhet att vidta åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på platsen utan endast sådana åtgärder av det slaget som behövs för att avvärja faran. Finska polismän får dock naturligtvis alltid – inom ramen för sina befogenheter (se avsnitt 8.4) – vidta sådana åtgärder som behövs för att trygga sin egen och sina kollegors säkerhet.

Anmälan av ingripandet

Polismyndigheten ska utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att behovet av finskt bistånd ska upphöra (se avsnitt 8.7.2). Det förutsätter att Polismyndigheten får kännedom om ingripandet. I artikel 4 stadgas sålunda att finska polismän utan dröjsmål ska anmäla ingripandet till Polismyndigheten.

Det kan uppstå situationer där de finska polismännen behöver agera med sådan skyndsamhet att anmälan måste anstå viss tid. Att i en sådan situation avvakta med anmälan kan i och för sig inte anses utgöra dröjsmål i nu aktuellt avseende. För att tydliggöra att anmälningsskyldigheten i sådana situationer är underordnad uppgiften att avvärja fara bör det dock i den svenska regleringen i stället föreskrivas att ingripandet ska anmälas så snart det kan ske.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis föreslår vi att det i svensk rätt ska föreskrivas att finska polismän utan begäran får ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet föreligger omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran ska förverkligas innan svenska polismän hinner anlända och agera. Ingripandet ska anmälas till Polismyndigheten så snart det kan ske. De finska polismännen ska få vidta de åtgärder som i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen behövs för att avvärja faran. De ska få agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter ska de få bistå de svenska polismännen under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

8.4 De finska polismännens befogenheter

8.4.1 Utgångspunkter

Enligt artikel 6 i avtalet med Finland ska polismän som inom ramen för avtalet verkar inom det andra landets territorium agera i enlighet med värdlandets lag och inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning. De ska, inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning, ha samma rätt att använda våld som värdlandets polismän.

De finska polismännen ska enligt våra förslag ha till uppgift att vidta de åtgärder som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott respektive avvärja fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. För att de ska kunna fullgöra dessa åligganden måste de ha befogenheter som är anpassade till uppgifterna. De måste kunna vidta de åtgärder som situationen kräver och ha samma möjligheter som svenska polismän att skydda sig själva och sina kollegor. Det innebär i sin tur att de måste ha rätt att vidta vissa tvångsåtgärder och att vid behov verkställa dessa med våld. Sådana befogenheter kräver ett uttryckligt lagstöd.

8.4.2 Befogenheter

Förslag: Finska polismän som utför uppgifter i Sverige i enlighet med avtalet med Finland ska ha samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen samt samma befogenheter som en svensk polisman har att

1. verkställa ett beslut om tvångsmedel som har fattats av förundersökningsledaren eller åklagare i enlighet med bestämmelserna i 24–28 kap. RB,
2. hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket och 6 § RB,
3. beordra en person att medfölja till förhör och ta med honom eller henne till förhöret enligt 23 kap. 8 § RB,
4. efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras och besluta om kroppsvisitation enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken,
5. gripa någon eller överta ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § RB,
6. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § RB,
7. förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § RB,
8. göra en husrannsakan enligt 28 kap. 5 § RB,
9. göra en undersökning enligt 28 kap. 10 § RB,
10. besluta om kroppsvisitation samt hålla kvar och ta med den som ska kroppsvisiteras enligt 28 kap. 13 och 13 a §§ RB, och
11. omhänderta en person enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB).

Skälen för förslaget

Finska polismän bör till att börja med ha samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen. Därvid gäller behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen även för de finska polismännen. Vissa av de befogenheter som följer av polislagen kommer sällan eller aldrig att behöva användas. Intresset av en fullständig och okomplicerad reglering talar dock för en generell utformning och att vissa befogenheter inte ska uteslutas. En sådan ordning motsvarar den som gäller vid samarbete enligt rådsbesluten samt avtalen med Norge som Danmark.

Finska polismän bör vidare ha de befogenheter enligt RB som behövs för att de effektivt ska kunna ingripa mot brott och säkerställa att brott kan utredas av svensk polis. Finska polismän bör därvid ha samma befogenheter som en svensk polisman har att verkställa ett beslut om tvångsmedel som har fattats av en åklagare eller en polisiär undersökningsledare i enlighet med bestämmelserna i RB. Mot bakgrund av att finska polismän endast får vidta sådana brottsutredande åtgärder som behöver vidtas innan svensk polis kan ta över insatsen kommer det beträffande vissa av dessa tvångsmedel sällan eller aldrig bli aktuellt för undersökningsledaren att ge instruktioner om verkställighet till en finsk polisman. Även här talar dock intresset av en fullständig och okomplicerad reglering för en generell utformning och att vissa verkställande befogenheter inte ska uteslutas.

Finska polismän behöver vidare ha befogenhet att fatta beslut om tvångsmedel enligt RB. När det gäller att överlåta självständiga beslutsbefogenheter beträffande straffprocessuella tvångsmedel till en utländsk myndighet gör sig dock sådana rättssäkerhetsaspekter gällande att intresset av en fullständig och okomplicerad reglering bör stå tillbaka. Regleringen bör därför i denna del inte ges en generell utformning utan beslutsbefogenheterna bör anges särskilt efter en behovsbedömning.

Majoriteten av tvångsmedlen enligt RB får beslutas av en polisman endast om det föreligger fara i dröjsmål. Något förenklat kan sägas att fara i dröjsmål föreligger om det finns en risk för att åtgärden inte kommer att kunna verkställas eller att syftet med åtgärden går förlorad om polismannen inväntar ett beslut av undersökningsledare eller åklagare.

En naturlig utgångspunkt är att finska polismän ska ha rätt att gripa en person som är misstänkt för brott enligt 24 kap. 7 § RB, ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § RB samt förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra liknande åtgärder enligt 27 kap. 15 § RB. Med en befogenhet att gripa följer en rätt att kroppsvisitera enligt 19 § polislagen. Eftersom den bestämmelsen inte ger en möjlighet att t.ex. söka efter föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brott, bör dock finska polismän även ges befogenhet att besluta om kroppsvisitation enligt 28 kap. 13 § RB.

Nu angivna beslutsbefogenheter motsvarar de som kan överlåtas till utländska polismän vid samarbete enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge. Vid samarbete enligt de överenskommelserna agerar de utländska polismännen emellertid endast i undantagsfall utan närvaro av svensk polis. Vid samarbete enligt avtalet med Finland är utgångspunkten i stället att finsk polis i normalfallet kommer att agera på egen hand, ibland under flera timmar. För att de på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra uppgiften att vidta de brottsutredande åtgärder som behöver vidtas innan svensk polis kommer till platsen behöver de tilldelas vissa ytterligare beslutsbefogenheter. Om det är fara i dröjsmål bör en finsk polisman kunna göra en husrannsakan enligt 28 kap. 5 § RB. En finsk polisman bör även enligt 28 kap. 10 § RB kunna göra en undersökning på sådana platser som inte är slutna i egentlig mening men som ändå inte är tillgängliga för allmänheten, exempelvis fabriksområden och byggnadsplatser.

En finsk polisman bör vidare inom ramen för en primärutredning få hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § RB samt hålla förhör enligt 23 kap. 6 § RB efter det att en förundersökning ska anses inledd. I det inledande skedet av en utredning är det ofta särskilt viktigt att kunna hindra olämpliga kontakter mellan inblandade personer. En finsk polisman bör därför även kunna ta hand om elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras och besluta om kroppsvisitation enligt 23 kap. 9 a § RB.

I många fall kommer språkskillnaderna göra att det inte är möjligt för finska polismän att hålla förhör. I de fall när språket inte utgör något hinder är utgångspunkten att finska polismän endast ska hålla kortare förhör i syfte att snabbt få fram de uppgifter som behövs för att de ska kunna överblicka den situation de står inför och bedöma vilka utredningsåtgärder som skyndsamt behöver vidtas. Deras

behov av att kunna besluta om medföljande och medtagande till förhör torde därför vara begränsat. Det kan dock uppstå situationer där det finns skäl att hålla ett förhör avskilt från brottsplatsen eller där förhörspersonen bör hållas kvar på platsen till dess att svensk polis kan hålla förhöret. Det kan också förekomma att ett ingripande överlämnas på en svensk polisstation. En finsk polisman bör därför ha befogenhet att besluta om åtgärder enligt 23 kap. 8 § RB. Kravet i den bestämmelsen på att ett förhör ska hållas omedelbart efter ett medföljande bör i den aktuella kontexten kunna anses uppfyllt om förhöret hålls omedelbart när svensk polis anländer.

I en artikel 4-situation kan själva grunden för ingripandet vara att en person är så berusad att det föreligger en omedelbar fara för dennes liv eller hälsa. Finska polismän måste därför ha rätt att besluta om omhändertagande av berusade personer enligt LOB.

8.4.3 Kravet på dubbel befogenhet

Bedömning: Det ska i den svenska regleringen inte uppställas något krav på att finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland måste agera inom ramen för de befogenheter som de har enligt finsk lagstiftning.

Skälen för bedömningen

Uttrycket ”inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning” får förstås som ett krav på dubbel befogenhet, dvs. att en finsk polisman som utför uppgifter i Sverige endast får vidta åtgärder och använda våld om det föreligger förutsättningar för det enligt såväl svensk som finsk rätt.

I finsk rätt finns, till skillnad från i svensk rätt, särskilda bestämmelser om landets egna polismäns befogenheter vid tjänstgöring i utlandet. Enligt 9 kap. 9 e § i den finska polislagen ska, när en polisman utför ett tjänsteuppdrag utanför finskt territorium, samma bestämmelser tillämpas som då ett tjänsteuppdrag utförs i Finland. Polismannens befogenheter kan dock inte överskrida de befogenheter som ges polismannen av den stat som tar emot biståndet. Bestämmelsen innebär, enligt den information vi har fått från före-

trädare för det finska inrikesministeriet, ett krav på dubbel befogenhet motsvarande det som finns i artiklarna 6 och 7 i avtalet och omfattar inte bara befogenheten att vidta ett visst tvångsmedel i sig utan dessutom åtgärdens tillåtlighet i det enskilda fallet.

Frågan huruvida det enligt svensk rätt ska gälla ett krav på dubbel befogenhet för svenska polismän som utför uppgifter i Finland enligt avtalet övervägs i avsnitt 11.3. Frågan nu är huruvida det i den svenska regleringen bör föreskrivas att finska polismän inte får agera utanför ramen för sina befogenheter enligt finsk rätt. Frågan är inte av endast teoretisk betydelse; dels eftersom den finska lagstiftningen kan komma att ändras på denna punkt, dels eftersom utformningen av den svenska regleringen är avgörande för frågan om tjänsteansvaret för finska polismän enligt svensk rätt.

Enligt artikel 3.3 i Atlasrådsbeslutet och artikel 5 i avtalet med Norge gäller att utländska tjänstemän ska verka i enlighet med värdstatens lagar och regler, samt inom ramen för sina befogenheter enligt sin stats nationella lagstiftning (se avsnitt 4.3.6). Dessa krav har inte förts över till den svenska regleringen av dessa samarbeten.

Även i artikel 2 i avtalet om gränstullsamarbete med Finland finns en bestämmelse om krav på dubbel befogenhet (se avsnitt 4.4.2). Vid gränstullsamarbete är dock utgångspunkten att tvångsmedel vidtas i enlighet med bestämmelserna i den stat för vars räkning tulltjänsten utförs. Kravet på dubbel befogenhet syftar i den kontexten till att begränsa tvångsmedelsanvändningen till vad som tillåtet i det land där åtgärderna vidtas. Detta kommer till uttryck i svensk rätt genom bestämmelsen i 6 § förordningen om gränstullsamarbete med Finland, enligt vilken svensk tullpersonal som vidtar åtgärder på finskt territorium inte får överskrida de befogenheter som tillkommer tullpersonal enligt finska bestämmelser. Något krav på att finsk tullpersonal som utför tulltjänst för svensk räkning på svenskt territorium inte får överskrida sina befogenheter enligt finsk rätt framgår däremot inte av den svenska regleringen.

Såvitt vi kan bedöma finns det inte några skäl som talar för att Sverige bör uppställa ett krav på att finska polismän som enligt avtalet med Finland utför uppgifter i Sverige endast får agera inom ramen för sina befogenheter enligt finsk lagstiftning. Ett sådant krav synes vara ägnat att vålla opåkallade svårigheter för de finska polismännen i tillämpningssituationer. Det bör därför inte uppställas något krav på dubbel befogenhet för finska polismän som utför uppgifter i Sve-

rige. Eftersom detta innebär att de finska polismännens befogenheter blir mera långtgående än enligt avtalet kan det inte anses strida mot Sveriges avtalsåtaganden. Det synes också ha varit den slutsats som har dragits vid genomförandet av de samarbeten som redovisats ovan. Finland har under alla förhållanden möjlighet att i finsk rätt föreskriva begränsningar av finska polismäns rätt att besluta om tvångsmedel och utöva våld i Sverige.

8.5 Tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

8.5.1 Allmänt om utrustning enligt avtalet

I artikel 7 i avtalet med Finland finns bestämmelser om innehav och användning av tjänsteuniform, motorfordon, tjänstevapen, ammunition och annan utrustning. Våra överväganden beträffande uniformer och motorfordon finns i avsnitt 9.1.2 respektive 9.5. I det här avsnittet behandlas frågor om tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning, vilket inbegriper ammunition. Vad gäller finska polismäns rätt att vid tjänstgöring i Sverige inneha och använda annan utrustning än den ovan nämnda, torde detta inte kräva någon särskild svensk författningsreglering.

8.5.2 Innehav av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

Bedömning: Vi föreslår i avsnitt 10.1 att utrustning som finska polismän för med sig för tjänsteändamål ska undantas från vapenlagens tillämpningsområde. Utöver den regleringen krävs det inte någon särskild författningsåtgärd för att de finska polismännen i Sverige ska kunna inneha tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning i enlighet med finsk lagstiftning.

Det bör inte meddelas några särskilda bestämmelser eller bemyndiganden beträffande förbud mot innehav.

Skälen för förslaget och bedömningen

Enligt artikel 7 i avtalet med Finland får finska polismän som inom ramen för avtalet verkar på svenskt territorium inneha tjänstevapen, ammunition och utrustning i enlighet med finsk lagstiftning. Sverige får dock förbjuda finska polismän att inneha vissa tjänstevapen eller viss ammunition eller utrustning.

Rätten för utländska tjänstemän att medföra vapen vid utförande av uppgifter enligt LIPS tillgodoses genom bestämmelser i vapenlagstiftningen. I avsnitt 10.1 föreslår vi att vapenlagens bestämmelser inte ska vara tillämpliga på vapen som en finsk polisman för med sig till Sverige vid utförande av eller utbildning i uppgifter enligt avtalet. Det innebär att det i avsaknad av något uttryckligt förbud mot innehav av viss utrustning kommer att vara tillåtet för finska polismän att inneha sina tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning när de utför uppgifter i Sverige enligt avtalet.

Den utrustning som används i polisiär verksamhet utvecklas ständigt och ny utrustning introduceras fortlöpande. Regleringen måste därför vara flexibel. På grund härav, och då regleringen inte kräver lagform, bör eventuella innehavsförbud meddelas genom föreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vi anser dock att något sådant bemyndigande inte bör meddelas. Det främsta syftet med att förbjuda innehav av viss tjänsteutrustning får anses vara att den inte ska användas i Sverige (jfr Ds 2016:13 s. 78). En finsk polispatrull måste vidare snabbt kunna ingripa i Sverige utan att först behöva bege sig till en finsk polisstation för att lämna av viss utrustning. Om bedömningen görs att visst tjänstevapen eller annat särskilt hjälpmedel vid våldsanvändning inte bör användas i Sverige bör detta därför komma till uttryck genom ett förbud mot just användning (se nedan).

8.5.3 Användning av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

Förslag: Finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland ska ha samma rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som en svensk polisman har att använda motsvarande utrustning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om att vissa tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning inte får användas av finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland. Regeringen ska bemyndiga Polismyndigheten att meddela sådana föreskrifter.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 7 i avtalet ska finska polismän, inom ramen för de befogenheter som de har enligt finsk lagstiftning, ha samma rätt att använda vapen, ammunition och utrustning som svenska polismän.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.1.4 föreligger det vissa betydelsefulla skillnader mellan förutsättningarna för användning av tjänstevapen i Sverige respektive Finland. Något förenklat kan sägas att finska polismän har ett bredare och tydligare utrymme att med stöd av laga befogenhet hota med och använda skjutvapen i ett tidigare skede i hotfulla situationer, vilket är ägnat att förebygga potentiellt livsfarliga nödvärnssituationer. Mycket talar för att det ur såväl allmänhetens som polismännens perspektiv hade varit en mera rättssäker ordning att låta finska polismän använda skjutvapen i Sverige enligt de regler som gäller i Finland. En sådan ordning är emellertid inte förenlig med vad som har överenskommits i avtalet. I enlighet med avtalet ska det därför i stället föreskrivas i den svenska regleringen att finska polismän ska ha samma rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som en svensk polisman har.

En svensk polisman har enligt Polismyndighetens föreskrifter endast rätt att använda sådana tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som finns upptagna på myndighetens förteckning över godkända sådana hjälpmedel. Eftersom de finska polismännens maktmedelsredskap kan vara av annat fabrikat och modell än de som finns upptagna i den förteckningen bör det i den svenska regleringen anges att finska polismän ska ha samma rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som en svensk polisman har *att använda motsvarande utrustning*.

Även beträffande rätten att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning innehåller avtalet ett krav på dubbel befogenhet, dvs. att finska polismän får använda sådan utrustning endast om det är förenligt med såväl svensk som finsk lagstiftning. Med hänvisning till de skäl vi har anfört beträffande motsvarande krav i artikel 6 bör den svenska regleringen emellertid inte innehålla något krav på dubbel befogenhet för användning av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning (se avsnitt 8.4.3). Finland har möjlighet att i finsk rätt föreskriva de begränsningar av finska polismäns rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning när de utför uppgifter i Sverige som man finner påkallade.

Av praktiska skäl bör det inte föreskrivas några förbud för finska polismän att inneha viss tjänsteutrustning i Sverige (se avsnitt 8.5.2). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör i stället bemyndigas att föreskriva förbud mot användning av vissa tjänstevapen eller andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Sådana förbud får anses vara förenliga med avtalet eftersom de är mindre långtgående än innehavsförbud. Regeringen bör bemyndiga Polismyndigheten att meddela sådana föreskrifter.

8.6 Lämplighetskrav

Förslag: Finska polismän får utföra uppgifter i Sverige i enlighet med avtalet om de är lämpliga för uppgiften.

Skälen för förslaget

När en polisman lämnar bistånd enligt avtalet med Finland ska detta ske i enlighet med värdlandets bestämmelser och i en miljö där polismannen inte alltid kan kommunicera med allmänheten och värdlandets polismän på sitt modersmål. För att kraven på rättssäkerhet och en godtagbar arbetsmiljö ska kunna upprätthållas i en sådan kontext måste särskilda krav ställas på polismannens lämplighet. Detta kommer till uttryck i artikel 8 i avtalet. Där stadgas att vardera parten ska ansvara för att alla dess behöriga tjänstemän som deltar i samarbetet har den kompetens, de kunskaper och den utrustning som

krävs för uppgiften. Parterna ska samarbeta när det gäller samordning och anordnande av gemensam utbildning i de fall där det är möjligt samt ge varandra stöd när det gäller att tillhandahålla lämpligt utbildningsmaterial om nationell lagstiftning av betydelse.

Vid samarbete enligt Schengenkonventionen gäller att gränsöverskridande övervakning och förföljande får utföras endast av sådana utländska tjänstemän som har anmälts vara behöriga att utföra sådant arbete (se 2 kap. 7 § LIPS). Sådana anmälningar avser dock inte enskilda tjänstemän utan kategorier av tjänstemän.[43] Så har t.ex. Sverige i anslutningsavtalet anmält att polismän, tulltjänstemän i de fall de har polisiära befogenheter och tjänstemän anställda vid Kustbevakningen i samband med övervakning till sjöss är behöriga att utföra gränsöverskridande övervakning. Vid samarbete enligt avtalet med Danmark framgår det direkt av 3 kap. 1 och 2 §§ LIPS att det är danska polismän som är behöriga att ingripa i Sverige. Några särskilda bestämmelser om lämplighet finns varken i Schengenkonventionen, avtalet med Danmark eller 2 eller 3 kap. LIPS.

Vid samarbete enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge gäller däremot att endast sådana utländska tjänstemän som är lämpliga för uppgiften får delta (se 4 kap. 9 § och 4 a kap. 2 § LIPS samt avsnitt 4.3.4).

Avtalet med Finland innehåller – till skillnad från rådsbesluten och avtalet med Norge – en särskild bestämmelse där parterna åtar sig att ansvara för att deras respektive polismän har de kunskaper och den kompetens som krävs samt att samarbeta i utbildningsfrågor. Ett tänkbart alternativ är därför att i den svenska regleringen inte införa något särskilt krav på finska polismäns lämplighet och i stället överlåta åt Finland att reglera detta. Vi anser emellertid att det finska åliggandet att säkerställa kompetensen och kunskapen hos de polismän som ska få ingripa i Sverige är en så pass betydelsefull beståndsdel i samarbetet att det uttryckligen bör framgå av lag att en förutsättning för att finska polismän ska få utföra uppgifter i Sverige är att de är lämpliga för uppgiften. Det ankommer på Polismyndigheten att tillsammans med den finska polismyndigheten samordna utbildningsinsatser och utarbeta en fungerande mekanism för att bevaka lämplighetskravet.

Eftersom bistånd enligt avtalet kan avse vitt skilda typer av uppgifter måste kravet på lämplighet tillämpas med ett stort mått av flex-

[43] Jfr dock Berg, LIPS 2 kap. 7 §, Karnov (JUNO) besökt 2023-05-13.

ibilitet. Särskilt vid ingripanden enligt artikel 4 i avtalet får kraven inte ställas för högt. Sådana ingripanden kan ske i situationer där det i de finska polismännens direkta närhet föreligger en omedelbar fara för liv eller hälsa och där det skulle framstå som stötande ur såväl allmänhetens som de aktuella polismännens perspektiv om ett ingripande inte kunde ske. I dessa situationer bör intresset av att kunna hjälpa personer som är utsatta för fara ges sådan tyngd att några särskilda krav på lämplighet inte bör uppställas utöver vad som redan ligger i det faktum att det är fråga om en person som genomgått den finska polisutbildningen. Regleringen i de båda länderna är så pass likartad att även en finsk polisman som inte har fått någon särskild utbildning i svensk rätt måste kunna anses lämplig att ingripa för att t.ex. avbryta ett pågående vansinnesdåd på den svenska sidan av ett på gränsen beläget köpcenter. En sådan ordning, där alltså en utländsk polisman får ingripa i Sverige utan några särskilda behörighetskrav utöver anställningen som polisman, gäller för övrigt redan i viss utsträckning enligt bestämmelserna i 2 och 3 kap. LIPS.

8.7 Ansvaret för de finska polismännens verksamhet

8.7.1 Lokalt kontaktställe

Förslag: Polismyndigheten ska utse ett lokalt kontaktställe som ska ha till uppgift att göra framställningar om bistånd enligt artikel 3, ta emot anmälningar om ingripande enligt artikel 4, utöva ledning över finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet och pröva framställningar om bistånd från den finska Polismyndigheten. Föreskrifter om detta bör meddelas i förordning.

Skälen för förslaget och bedömningen

Av artikel 2 i avtalet med Finland följer att Polismyndigheten ska utse ett lokalt kontaktställe för brådskande åtgärder enligt artiklarna 3 och 4 samt informera Polisstyrelsen i Finland om det valda kontaktstället. En bestämmelse om att Polismyndigheten ska utse ett lokalt kontaktställe bör införas i förordning. I samma bestämmelse bör även kontaktställets funktioner med avseende på bråds-

kande åtgärder anges särskilt i enlighet med övervägandena nedan. Det behövs inte någon särskild bestämmelse om att Polismyndigheten ska informera den finska centralmyndigheten om det valda kontaktstället.

Det är enligt avtalet det lokala kontaktstället som ska göra respektive pröva framställningar om bistånd enligt artikel 3 och ta emot anmälningar om ingripande enligt artikel 4. I artikel 6 anges vidare att de finska polismännen är skyldiga att följa de instruktioner som meddelas av det lokala kontaktstället. Det innebär att det lokala kontaktstället ska ha ett ledningsansvar (se avsnitt 8.7.3). Det bör framgå av förordning att det lokala kontaktstället har dessa uppgifter.

Vid valet av vilken organisatorisk enhet som ska vara lokalt kontaktställe måste Polismyndigheten beakta att det där alltid ska finnas beslutsfattare som har de kvalifikationer som förutsätts enligt 8 § polisförordningen (se avsnitt 8.2.1 in fine).

8.7.2 Skyndsamt övertagande av insatsen

Förslag: Polismyndigheten ska utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja den situation som gett upphov till ett ingripande enligt avtalet och ta över insatsen.

Skälen för förslaget

Enligt avtalet med Finland ska Polismyndigheten utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja den situation som gav upphov till en begäran om bistånd enligt artikel 3 respektive den fara som gav upphov till ett ingripande enligt artikel 4 samt ta över insatsen. Kravet innebär att Polismyndigheten utan dröjsmål ska ställa de resurser till förfogande som krävs för att myndigheten på egen hand ska kunna fullgöra de uppgifter som de finska polismännen temporärt utför på svenskt territorium. Denna skyldighet är central för att i möjligaste mån begränsa varaktigheten av utländsk myndighetsutövning på svenskt territorium och bör därför uttryckligen framgå av LIPS.

I polisiära sammanhang används begreppet insats normalt med avseende på större händelser där viss organisering sker, t.ex. genom inrättande av särskilda ledningsfunktioner. När det gäller den typ av verksamhet som finska polismän enligt avtalet ska få bedriva i Sverige, dvs. i princip renodlad utryckningsverksamhet, torde det i normalfallet vara mer rättvisande att tala om ingripande. Det kan emellertid även förekomma situationer där de finska polismännens bistånd avser förstärkning för att hantera större händelser. Det skulle också kunna hävdas att det gränsöverskridande momentet, med allt vad det för med sig i fråga om samordning, gör att biståndet även vid mindre händelser är av insatsliknande karaktär. Vi bedömer därför att insats, som är det begrepp som används i avtalet, bör användas även i den svenska regleringen.

8.7.3 Ledning och rapportering

Förslag: Finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland ska stå under ledning av Polismyndigheten.

De finska polismännen ska så snart det kan ske rapportera en vidtagen åtgärd till den som är förman för insatsen.

Skälen för förslaget

Den verksamhet som finska polismän ska bedriva i Sverige enligt avtalet med Finland är av sådant ingripande slag att den måste stå under Polismyndighetens ledning. En sådan ordning överensstämmer med artikel 6 i avtalet enligt vilken Sverige ansvarar för de finska polismännens handlingar samt de finska polismännen är skyldiga att följa instruktioner som meddelas det lokala kontaktstället i Sverige eller polismän som har befälet på plats.

Ledningen kan utövas både på plats och på distans. Om finska polismän åtföljs av ett eget befäl, är det vidare i många fall naturligt att de står under ledning av det befälet, som i sin tur mer direkt underställs Polismyndigheten. Vid alla typer av insatser gäller dock att Polismyndigheten måste kunna följa och lämna instruktioner för de finska polismännens agerande. En finländsk polispatrull som självständigt ingriper mot ett brott eller en farosituation måste där-

för stå i kontinuerlig förbindelse med Polismyndigheten för att stämma av och rapportera åtgärder. Polismyndigheten ansvarar för att se till att det i varje situation står klart för de finska polismännen hur befälskedjan för insatsen ser ut, vem de i första hand ska vända sig till för avstämning och vem som är förman för insatsen. Förman är den som i förhållande till annan leder eller ansvarar för viss polisverksamhet (se 7 § första stycket polisförordningen). När ett ingripande av finska polismän leds på distans av en ledningscentral är det som utgångspunkt vakthavande befäl som är förman. Förmanskapet kan överlåtas till en yttre ledningsfunktion (t.ex. en insatschef eller en platschef).

Det kan i och för sig anses ligga i sakens natur att det operativa ledningsansvaret för hur polisarbete utförs ankommer på polismyndigheten i den stat där arbetet utförs (jfr den danska promemorian, s. 27). Polismyndighetens ledningsansvar bör dock, på samma sätt som vid insatser enligt rådsbesluten och avtalet med Norge (se 4 kap. 9 § LIPS), uttryckligen framgå av lag. Eftersom ledningen behöver kunna gestalta sig på olika sätt beroende på den närmare beskaffenheten av den situation som föreligger och huruvida det finns svenska polismän närvarande på platsen kan de närmare formerna för ledningen inte anges i författningstexten.

Enligt avtalet ska provisoriska åtgärder rapporteras så snart det går. Att finska polismän löpande rapporterar de åtgärder som de vidtar är nödvändigt för att Polismyndigheten ska kunna bevaka att åtgärderna är rättsenliga samt rätta till eventuella felaktigheter. Det bör därför uttryckligen framgå av lag att finska polismän så snart det kan ske ska rapportera en vidtagen åtgärd. När det gäller frågan om till vem rapporten ska avläggas bedömer vi att den mer generella adressaten Polismyndigheten bör undvikas och att det i stället uttryckligen bör anges att åtgärden ska rapporteras till den som är förman för insatsen. Därigenom blir det tydligt för de finska polismännen vart de ska vända sig samt ges förutsättningar för att ledningsfunktionen ska kunna ha en samlad blick över situationen.

8.7.4 Provisorisk överprövning av tvångsmedel

Förslag: Polismyndigheten ska vara skyldig att omedelbart ta ställning till om ett pågående tvångsmedel som har beslutats av

en finsk polisman ska bestå. Åtgärden ska hävas om den är felaktig eller om det inte längre finns skäl för den. Det ska gälla även vid prövning av ett gripande som ännu inte har anmälts till åklagare.

Skälen för förslaget

Behovs- och proportionalitetsprinciperna ska hela tiden beaktas under den pågående verkställigheten av tvångsmedel. Det innebär att ett tvångsmedel ska upphöra så snart syftet med det har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det eller om det är oproportionerligt att låta verkställigheten fortgå. Åklagare och polis måste alltså fortlöpande ta ställning till om ett tvångsmedel ska bestå.

Beträffande vissa av de tvångsmedel som en polisman själv får besluta finns det särskilda bestämmelser om att polismannens beslut ska prövas av förman, åklagare eller polisiär förundersökningsledare. En polisman som har verkställt ett omhändertagande enligt polislagen ska enligt 15 § samma lag så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå. Ett beslag som inte har beslutats av förundersökningsledaren eller åklagaren ska skyndsamt anmälas till denne, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå (27 kap. 4 § RB). Ett gripande ska skyndsamt anmälas till åklagaren, som då tar över ansvaret för frihetsberövandet. Innan åklagaren har underrättats får gripandet hävas av Polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av den polisman som har fattat beslutet (24 kap. 8 § tredje stycket RB).

När det gäller tvångsmedel som har beslutats av en finsk polisman med stöd av LIPS är det särskilt angeläget att de omedelbart prövas av svensk polis. Det bör därför införas en generell regel om omedelbar prövning av om ett pågående tvångsmedel som har beslutats av en finsk polisman ska bestå. En sådan bestämmelse kommer utöver omhändertaganden, gripanden och beslag att träffa även t.ex. beslut om att omhänderta en mobiltelefon från en förhörsperson, spärra av ett område eller att medta en person till förhör. Det framstår som

naturligt att det i normalfallet är den förman som har tagit emot rapporten om åtgärden som prövar dess bestånd. Det kan emellertid förekomma att en förundersökningsledare har hunnit träda in i ärendet eller att prövningen av något annat skäl bör göras av någon annan än förmannen för insatsen. Det bör därför anges i lag att det är Polismyndigheten som omedelbart ska ta ställning till om ett pågående tvångsmedel ska bestå. Vem som är behörig att göra prövningen på myndighetens vägnar ska framgå av arbetsordning eller myndighetsföreskrifter.

När det gäller gripanden som har beslutats av en finsk polisman talar rättssäkerhetsskäl för att det inte ska uppställas något uppenbarhetskrav för hävande. Detta bör av tydlighetsskäl anges uttryckligen i bestämmelsen.

8.7.5 Ansvaret för tvångsmedel

Förslag: När en åtgärd har rapporterats till förmannen ska Polismyndigheten ha ansvaret för att fullgöra de skyldigheter som enligt lag eller annan författning är förenade med åtgärden.

Skälen för förslaget

Finska polismän föreslås få samma befogenheter som en svensk polisman har att besluta om vissa tvångsmedel enligt RB, polislagen och LOB. Vidtagandet av sådana tvångsmedel är förenat med vissa skyldigheter för polisen. Det kan t.ex. handla om att tillhandahålla ett bevis över en åtgärd (se t.ex. 28 kap. 9 § RB), bevaka tidsfrister (se t.ex. 13 c och 16 §§ polislagen), anmäla en åtgärd till undersökningsledare eller åklagare (se t.ex. 24 kap. 8 § och 27 kap. 4 § RB), underrätta en anhörig om ett frihetsberövande (se t.ex. 24 kap. 21 a § RB) och hålla förhör i syfte att få underlag för bedömningen av om en åtgärd ska bestå (se t.ex. 24 kap. 8 § RB och 16 § polislagen).

De finska polismännens skyldigheter med anledning av ett tvångsmedel bör inskränka sig till att skyndsamt rapportera åtgärden till den som är förman för insatsen. I övrigt bör Polismyndigheten ha det fulla ansvaret för att fullgöra den typ av åligganden som exemplifierats ovan. En sådan ordning överensstämmer med arti-

kel 6 i avtalet enligt vilken Sverige ansvarar för de finska polismännens handlingar. De åtgärder som finska polismän beslutar torde emellertid principiellt sett inte utan en särskild bestämmelse om det kunna tillräknas Polismyndigheten förrän myndigheten tar över ingripandet eller – om det är fråga om ett pågående tvångsmedel – dessförinnan tar ställning till åtgärdens bestånd. För att det inte ska uppstå oklarheter om var ansvaret ligger för att fullgöra den typ av skyldigheter som avses i föregående stycke bör frågan uttryckligen regleras i lag. Det bör därför föreskrivas i LIPS att när en åtgärd har rapporterats, Polismyndigheten har ansvaret för att fullgöra de skyldigheter som enligt lag eller annan författning är förenade med åtgärden. Det finns därvid givetvis inget som hindrar att Polismyndigheten fullgör en skyldighet genom att uppdra åt en finsk polisman att t.ex. släppa en person eller återlämna ett beslagtaget föremål.

Det ska framhållas att med skyldigheter i nu aktuellt avseende inte avses de regler och principer som gäller för själva genomförandet av ett tvångsmedel (se kommentaren till 4 b kap. 7 § LIPS i avsnitt 18.2).

8.7.6 Dokumentation

Förslag: Polismyndigheten ska ansvara för att protokoll upprättas över sådana åtgärder som enligt lag eller annan författning ska protokolleras. De finska polismännen ska bistå Polismyndigheten med nödvändiga uppgifter. De ska vidare anteckna vad som framkommer vid ett förhör som de håller.

Skälen för förslaget

Protokoll ska enligt 27 § polislagen föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll ska också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt polislagen samt vid omhändertagande av föremål. Av protokollet ska det framgå

1) vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2) grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3) vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,

4) vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5) tiden för ingripandet samt
6) vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses punkterna 1 och 2, den som har fattat beslutet och, i fråga om uppgifter som avses i punkterna 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

Protokoll ska enligt 28 § polislagen vidare föras över ingripanden som innebär användning av fängsel, skjutvapen, tårgas samt tekniska hjälpmedel för att stoppa fordon eller annat transportmedel. Ett sådant protokoll ska innehålla uppgift om skälen för åtgärden. Ansvarig för att protokoll upprättas är den som har fattat beslutet.

Bestämmelser om skyldighet att upprätta protokoll över tvångsmedel finns även i RB. Ett exempel på detta är 27 kap. 13 § RB enligt vilken ändamålet med ett beslag och vad som förekommit vid beslaget ska anges i ett protokoll. Ett annat exempel är 28 kap. 9 § RB enligt vilken protokoll ska föras över husrannsakan vari ska anges ändamålet med förrättningen och vad som har förekommit.

Dokumentationsskyldigheten, som har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt, fyller framför allt två syften. För det första tydliggörs att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ett ingripande är uppfyllda. För det andra möjliggörs en kontroll av verksamheten i efterhand (se prop. 1996/97:175 s. 64). Eftersom dokumentationen tar sikte på frågor som är viktiga för enskildas rättssäkerhet och för möjligheten att i efterhand kontrollera om ett ingripande varit rättsenligt måste naturligtvis kravet på dokumentation upprätthållas även beträffande åtgärder som vidtas av en finsk polisman. Det bör emellertid vara Polismyndighetens ansvar att upprätta protokoll över sådana åtgärder som vidtas av finska polismän och som ska protokolleras enligt bestämmelserna i RB och polislagen. En bestämmelse om detta bör därför tas in i LIPS. Det bör samtidigt föreskrivas att en finsk polisman ska bistå Polismyndigheten med nödvändiga uppgifter.

När det gäller förhör bör det åligga en finsk polisman att anteckna vad som förekommit vid förhöret. Alternativet, dvs. att en finsk polisman först muntligen återger hur denne har uppfattat förhörspersonens utsaga för en svensk polisman som därefter antecknar hur denne i sin tur har uppfattat den finska polismannens uppgifter, ger upphov till alltför stora risker för att det som nedtecknas har mycket

litet att göra med vad förhörspersonen faktiskt lämnade för uppgifter. Mot bakgrund av vad vi har anfört ovan om beskaffenheten av de förhör som finska polismän normalt kommer att hålla (se avsnitt 8.4.2) bör denna anteckningsskyldighet inte komma att bli särskilt betungande för dem.

8.8 Bistånd från särskilda insatsgrupper

Förslag: Bistånd enligt avtalet med Finland ska inte få lämnas av en särskild insatsgrupp.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 1 i avtalet med Finland omfattar avtalet inte bistånd som lämnas av särskilda insatsgrupper.

Bistånd från särskilda insatsgrupper regleras i Atlasrådsbeslutet, som genomförs i svensk rätt genom bestämmelserna i 4 kap. LIPS. Sådant bistånd kan aktualiseras för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Sådan brottslighet utgör sådan allvarlig brottslighet som kan aktualisera bistånd enligt artikel 3 i avtalet med Finland. Atlasrådsbeslutet och avtalet med Finland har således överlappande tillämpningsområden. Vid genomförandet av Prümrådsbeslutet gjorde regeringen bedömningen att det inte borde vara möjligt att ge polisiära befogenheter till medlemmar av utländska särskilda insatsgrupper vid samarbete enligt Prümrådsbeslutet (se prop. 2016/17:139 s. 44 f.). Det föreskrivs därför i 4 kap. 1 § LIPS att bistånd enligt artikel 17 i Prümrådsbeslutet inte får lämnas av en särskild insatsgrupp. En motsvarande bestämmelse bör införas i det nya kapitlet i LIPS om samarbete enligt avtalet med Finland.

8.9 Språklagen

Bedömning: Språklagen (2009:600) är inte tillämplig i verksamhet som bedrivs av finska polismän enligt avtalet med Finland. Det behöver därför inte införas något undantag från språklagens bestämmelser.

Skälen för bedömningen

I språklagen (2009:600) finns bl.a. bestämmelser om språkanvändning i offentlig verksamhet. Av lagen framgår att svenska är huvudspråk i Sverige och ska kunna användas inom alla samhällsområden samt att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (4, 5 och 10 §§ språklagen). Dessa krav ska tillämpas så länge det inte finns undantag i lag eller förordning (3 § språklagen). Att svenska är huvudspråk i Sverige betyder att det ska vara tillräckligt för den som verkar och bor i Sverige att behärska svenska för att kunna delta i samhällslivet och ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Den enskilde ska alltså kunna utgå från att han eller hon vid kontakter med myndigheter alltid har möjlighet att kommunicera – muntligt och skriftligt – på svenska (se prop. 2008/09:153 s. 17).

Finska polismän kommer inte alltid att kunna använda svenska i sina kontakter med allmänheten (se dock avsnitt 7.1 avseende den finska utredningens hållning i denna fråga). Språklagen träffar dock inte utländska myndigheter (se t.ex. Ds 2016:13 s. 58). Det behövs därför inte någon särskild bestämmelse om undantag från språklagens bestämmelser beträffande samarbete enligt avtalet med Finland.

9 Finska polismäns ställning

9.1 Finska polismäns skyldigheter

9.1.1 Skyldighet att följa svensk lag och svenska instruktioner

Förslag: Finska polismän ska, när de utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland, vara skyldiga att följa svensk rätt och instruktioner som meddelas av Polismyndigheten.

Den allmänna bestämmelsen om sådan skyldighet i 5 kap. 1 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) ska förtydligas så att det framgår att skyldigheten inte gäller endast vid utövande av befogenheter enligt den lagen.

Skälen för förslaget

Regleringen i avtalet med Finland

Finska polismän som inom ramen för avtalet med Finland verkar på svenskt territorium ska enligt artikel 6 agera i enlighet med svensk lag och inom ramen för de befogenheter som de har enligt finsk lagstiftning. De ska följa instruktioner som meddelas av det lokala kontaktstället eller polismän som har befälet på plats, när sådana instruktioner är tillgängliga.

Gällande rätt och tidigare överväganden

Enligt artiklarna 40.3 a) och 41.5 a) i Schengenkonventionen samt artikel 9 i avtalet med Danmark ska polismän följa mottagarstatens

lag samt de instruktioner som ges av behöriga lokala myndigheter. Vid genomförandet av konventionen och avtalet konstaterade regeringen att svensk rätt inte beaktade möjligheten att en främmande stats polismän utövar makt på svenskt territorium och följaktligen inte innehöll några bestämmelser om skyldighet för dem att i sådana situationer följa svensk rätt och svenska myndigheters instruktioner (se den danska promemorian, s. 27). En sådan bestämmelse infördes i (numera) 5 kap. 1 § LIPS. Där föreskrivs att utländska tjänstemän, när de utövar befogenheter enligt LIPS, ska följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Våra överväganden

När finska polismän inom ramen för avtalet med Finland verkar på svenskt territorium ska de vara skyldiga att följa svensk rätt och instruktioner som meddelas av Polismyndigheten. Bestämmelsen i 5 kap. 1 § LIPS stadgar att en sådan skyldighet gäller vid utövande av befogenheter enligt lagen. Begreppet befogenheter används i de föregående kapitlen i lagen uteslutande med avseende på rätten att vidta tvångsmedel och utöva våld. Skyldigheten att följa svensk rätt och svenska instruktioner gäller dock generellt när en utländsk tjänsteman utför uppgifter i Sverige enligt lagen. Formuleringen av 5 kap. 1 § LIPS är därför missvisande. Paragrafen bör ändras så att det föreskrivs att utländska tjänstemän är skyldiga att följa svensk rätt och instruktioner som meddelas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen när de utför uppgifter i Sverige enligt LIPS. Det behövs inte någon särskild ändring av paragrafen för att den ska gälla även vid samarbete enligt avtalet med Finland.

Rubriken i 5 kap. LIPS anger i sin nuvarande lydelse att kapitlet innehåller gemensamma bestämmelser för operativt samarbete enligt Schengenkonventionen, rådsbesluten samt avtalet med Danmark och Norge. Eftersom bestämmelser i kapitlet i framtiden ska tillämpas även för samarbete enligt avtalet med Finland, behöver rubriken ändras så att den nämner avtalet.

9.1.2 Legitimering samt uniform och andra synliga kännetecken

Förslag: Finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland ska alltid kunna styrka sin behörighet och identitet.

Bedömning: Det bör inte införas några särskilda föreskrifter om skyldighet för finska polismän att bära uniform eller andra synliga kännetecken.

Skälen för förslaget och bedömningen

Regleringen i avtalet med Finland

Avtalet innehåller inte några bestämmelser om skyldighet för finska polismän att kunna legitimera sig. Enligt artikel 7 första stycket får finska polismän använda sina nationella tjänsteuniformer när de inom ramen för avtalet verkar på svenskt territorium.

Gällande rätt och tidigare överväganden

Enligt 11 § polisförordningen ska en polisman under tjänstgöring kunna legitimera sig med tjänstekort för polisman (polislegitimation), om inte särskilda skäl talar mot det.

I förordningen (1958:272) om tjänstekort finns bestämmelser om tjänstekort för statlig och kommunal personal. Enligt 4 § i den förordningen ska ett tjänstekort bl.a. innehålla uppgifter om innehavarens namn och tjänst. Namnuppgiften ska omfatta åtminstone efternamn och första bokstaven i tilltalsnamnet. Om en polisman har arbetsuppgifter som medför en påtaglig risk för att han eller hon eller någon närstående utsätts för hot eller våld, får ett särskilt tjänstekort utfärdas. På särskilda tjänstekort får namn, uppgift om tjänst eller uppdrag samt namnteckning ersättas med ett tjänstgöringsnummer. Polismyndigheten får enligt 20 § första stycket 6 polisförordningen meddela närmare föreskrifter om polislegitimation.

En polislegitimation ska vara försedd med polisvapnet, ordet POLIS i röd färg samt innehålla uppgifter om efternamn, första bok-

staven i tilltalsnamnet och personligt identifikationsnummer för polisanställda (s.k. u-nummer), se 5 § FAP 791-2[44]. Om polismannen har ett särskilt tjänstekort ska uppgifterna i polislegitimationen ersättas med ett särskilt tjänstgöringsnummer (4 § FAP 793-1[45]). Den som är polisman ska tilldelas en polisbricka som får användas endast tillsammans med polislegitimationen (7 och 9 §§ FAP 791-2). Polismän ska bära uniform om inte civil klädsel är lämpligare med hänsyn till arbetsuppgiften (3 kap. 1 § FAP 798-1[46]).

Bestämmelserna i polisförordningen och Polismyndighetens författningssamling gäller inte utländska polismän. För utländska polismän som utövar befogenheter enligt LIPS gäller dock enligt 5 kap. 1 § samma lag att de alltid ska kunna styrka sin behörighet och identitet. Bestämmelsen infördes vid genomförandet av Schengenkonventionen mot bakgrund av bestämmelserna i artiklarna 40.3 c) och 41.5 d) i konventionen, enligt vilka utländska polismän hela tiden ska kunna styrka sin officiella behörighet. Vid genomförandet av Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet, som inte innehåller något motsvarande krav, gjordes bedömningen att skyldigheten att kunna styrka sin behörighet och identitet skulle gälla även vid samarbete enligt rådsbesluten. Detta för att det skulle vara möjligt att kontrollera de utländska tjänstemännens behörighet att agera på svenskt territorium (se prop. 2016/17:139 s. 65). I avtalet med Norge anges uttryckligen att inlånade tjänstemän alltid kunna styrka sin behörighet och identitet (artikel 7).

Förföljande polismän ska enligt artikel 41.5 d) i Schengenkonventionen vara lätt identifierbara, antingen genom att de bär uniform eller genom armbindel eller genom extra anordningar placerade på fordonet. Bärande av civil klädsel i förening med användande av fordon med borttagen beteckning och utan ovan nämnda anordningar är förbjudet. Enligt artiklarna 14.1 och 14.3 i avtalet med Danmark får danska polismän – om inte Sverige invänder mot det i det särskilda fallet – bära sin nationella tjänsteuniform eller andra synliga kännetecken i Sverige. I förarbetena konstaterades att den mer generella ordalydelsen i avtalet inte syftade till att uppnå någon skillnad i sak i förhållande till konventionen, utan att det fortfarande var så att den polisman som utför gränsöverskridande förföljande eller

[44] PMFS 2021:1 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om tjänstekort för polisanställda och om polisbricka.
[45] PMFS 2022:5 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt tjänstekort.
[46] PMFS 2022:10 Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens uniformer.

patrullerar på den andra statens område ska bära uniform eller andra synliga kännetecken, medan detta inte är obligatoriskt vid övervakning (den danska promemorian, s. 29 f.). Skyldigheten att bära uniform och andra kännetecken har dock inte lagreglerats.

Enligt artikel 19.1 i Prümrådsbeslutet och artikel 7 i avtalet med Norge får utländska tjänstemän bära sin nationella tjänsteuniform. Dessa bestämmelser berörs inte i förarbetena.

Våra överväganden

Kravet i 5 kap. 1 § LIPS innebär att en utländsk polisman alltid ska kunna legitimera sig på ett sätt som styrker såväl behörigheten som identiteten. Bestämmelsen tillgodoser ett antal olika intressen. Svenska polismän måste kunna kontrollera behörigheten att agera på svenskt territorium. Enskilda måste kunna kontrollera att de har att göra med en person som har befogenhet att utöva myndighet mot dem. Enskilda har vidare en principiell rätt att kunna identifiera en polisman som ingriper mot dem.

Skyldigheten att legitimera sig synes vara mera långtgående enligt 5 kap. 1 § LIPS än vad den är enligt 11 § polisförordningen. Enligt den sistnämnda bestämmelsen kan en polisman nämligen underlåta att legitimera sig om särskilda skäl talar mot det. Den praktiska betydelsen av avsaknaden av ett sådant undantag i LIPS torde dock vara begränsad. Kravet på att kunna styrka sin identitet får nämligen anses vara uppfyllt om en utländsk tjänsteman kan uppvisa motsvarande ett svenskt u-nummer eller särskilt tjänstgöringsnummer. Det finns alltså inte heller för utländska polismän någon ovillkorlig skyldighet att röja sitt namn vid ett ingripande.

Även om det inte följer av avtalet bör – mot bakgrund av det ovan anförda – bestämmelsen i 5 kap. 1 § LIPS om skyldighet att alltid kunna styrka sin behörighet och identitet gälla också vid samarbete enligt avtalet med Finland. Paragrafen behöver inte ändras för att det ska uppnås. Som konstateras i avsnitt 9.1.1 behöver dock rubriken till kapitlet ändras så att den nämner avtalet.

Finska polismän *får* enligt avtalet med Finland använda sina nationella tjänsteuniformer vid tjänstgöring i Sverige. Det är en lämplig ordning som inte kräver några särskilda lagstiftningsåtgärder. Det bör därvid framhållas att det straffrättsliga förbudet mot föregivande

av allmän ställning i 17 kap. 15 § brottsbalken (BrB) endast träffar den som *obehörigen* utger sig för att utöva myndighet eller bär uniform.

Frågan är om finska polismän även bör *vara skyldiga* att bära uniform eller andra synbara kännetecken. Skälet för en sådan skyldighet skulle vara att säkerställa att omgivningen, och särskilt de som blir föremål för ett ingripande, direkt ska kunna förstå att de finska polismännen är just polismän. Otydlighet i det avseendet kan ge upphov till risker för såväl svenska och finska polismän som för enskilda. Intresset av att polismän ska vara lätt identifierbara har tillmätts stor vikt i Schengenkonventionens bestämmelser om gränsöverskridande förföljande enligt vilka det är förbjudet att bära civila kläder om samtidigt ett civilt fordon används.

Enligt finsk rätt gäller att en polisman ska bära uniform i tjänsten då det på grund av tjänsteuppdragets art eller karaktär behövs för att han eller hon omedelbart ska kunna identifieras som tjänsteman eller om uppdraget förutsätter sådana skyddsegenskaper eller funktionella egenskaper av tjänstemannens klädsel som tjänstekläderna för med sig, se 1 kap. 10 § i den finska polislagen och 1 kap. 1 § inrikesministeriets förordning om polisens uniform (1106/2013). I normalfallet kommer alltså finska polismän att vara lätt identifierbara när de tjänstgör i Sverige. Redan av det skälet får det anses saknas behov av att införa några särskilda föreskrifter om skyldighet att bära uniform eller andra kännetecken. Ett ytterligare skäl mot att införa ett sådant krav är att det i vissa situationer inte kan krävas att finska polismän är lätt identifierbara. Ett exempel på detta är då gränsöverskridande övervakning övergår i ett ingripande enligt artikel 4 i avtalet med Finland (se avsnitt 8.3). Det bör alltså inte införas några föreskrifter om skyldighet för finska polismän att bära uniform eller andra kännetecken.

9.2 Straffrättsligt skydd och ansvar

Förslag: Reglerna i BrB om tjänstemäns särskilda straffrättsliga skydd och ansvar samt om förbud mot olaga diskriminering ska vara tillämpliga på finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland.

Bedömning: En åklagare får väcka åtal för förolämpning av en finsk polisman i eller för dennes myndighetsutövning om det är påkallat från allmän synpunkt.

Bestämmelsen i 13 kap. 5 c § BrB om sabotage mot blåljusverksamhet är tillämplig vid angrepp mot polisverksamhet som bedrivs av finska polismän i Sverige enligt avtalet med Finland.

Bestämmelserna i 16 kap. 1–3 §§ BrB om upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten är tillämpliga när sådana gärningar som avses i de bestämmelserna riktar sig mot myndighet som utövas av finska polismän i Sverige enligt avtalet med Finland.

En åtgärd som vidtas av en finsk polisman i Sverige enligt avtalet med Finland är skyddad av bestämmelsen i 17 kap. 13 § BrB om överträdelse av myndighets bud på motsvarande sätt som om det varit fråga om en åtgärd av en svensk polisman.

Detta är en lämplig ordning som inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

9.2.1 Avtalet med Finland

Enligt artikel 12 i avtalet med Finland ska finska polismän som inom ramen för avtalet verkar på svenskt territorium i fråga om brott som de begår eller brott som de utsätts för jämställas med svenska polismän, om inte annat föreskrivs i något annat avtal som är bindande för Sverige och Finland.

9.2.2 Gällande rätt

Särskilt straffrättsligt skydd för polismän

I 17 kap. BrB finns bestämmelser om brott mot allmän verksamhet m.m. Där ges bl.a. ett särskilt straffrättsligt skydd för tjänstemän. Den som med våld eller hot om våld förgriper sig på en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas för en sådan åtgärd döms enligt 17 kap. 1 § BrB för *våld eller hot mot tjänsteman*. Den som med motsvarande syfte på något annat sätt otillbörligen utför eller hotar med

en gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, döms enligt 17 kap. 2 § BrB för *förgripelse mot tjänsteman*. Den som på annat sätt än som avses i 17 kap. 1–2 §§ BrB sätter sig till motvärn eller annars med våld försöker hindra någon i hans eller hennes myndighetsutövning, döms enligt 17 kap. 4 § BrB för *våldsamt motstånd*. Bestämmelserna är inte territoriellt begränsade. Det innebär att de kan tillämpas även på den som utanför svenskt territorium förgriper sig på en tjänsteman som utövar svensk myndighet.

För brott mot allmän verksamhet gäller emellertid generellt att de måste rikta sig mot svensk allmän verksamhet. En gärning utgör, om inte annat är föreskrivet, således brott enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ BrB endast om den riktar sig mot svensk myndighetsutövning.[47] Bestämmelser motsvarande den i artikel 12 i avtalet med Finland finns i såväl Schengenkonventionen (artikel 42) och avtalet med Danmark (artikel 11) som Prümrådsbeslutet (artikel 22), Atlasrådsbeslutet (artikel 4) och avtalet med Norge (artikel 11). I 5 kap. 2 § LIPS föreskrivs därför särskilt att utländska tjänstemän som utövar myndighet i Sverige enligt samma lag ska vara skyddade enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ BrB på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Enligt 5 kap. 5 § första stycket BrB är utgångspunkten att *förolämpning* inte får åtalas av någon annan än målsäganden. Om det anses påkallat från allmän synpunkt får dock åklagaren väcka åtal för förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning.

Särskilt straffrättsligt skydd för polisens verksamhet, befallningar och bud

I BrB finns flera bestämmelser som ger ett särskilt straffrättsligt skydd för myndigheters verksamhet.

Den som angriper eller på annat sätt stör polisverksamhet, räddningstjänst eller ambulanssjukvård genom att 1) använda våld eller hot om våld mot verksamhetens personal eller mot personer som bistår verksamheten, 2) tillgripa eller skada fordon eller annat hjälpmedel som används eller ska användas i verksamheten, eller 3) vidta

[47] Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken [24 maj 2023, version 22, JUNO] kommentaren till 17 kap. under rubriken Internationella förhållanden. Se även Asp m.fl., Kriminalrättens grunder [2013, version 2, JUNO], Iustus, s. 188.

annan otillbörlig åtgärd döms, om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet, enligt 13 kap. 5 c § BrB för *sabotage mot blåljusverksamhet* eller *grovt sabotage mot blåljusverksamhet*. I propositionen (prop. 2018/19:155 s. 40) anges att uttrycket polisverksamhet används som ett begrepp för den verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Brottet riktar sig mot svensk blåljusverksamhet med torde inte vara territoriellt begränsat (se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 13 kap. 5 c §).

I 16 kap. BrB finns bestämmelser till skydd för den allmänna ordningen. Om en folksamling stör allmän ordning genom att visa på uppsåt att med förenat våld sätta sig upp mot myndighet eller på något annat sätt tvinga fram eller hindra en viss åtgärd, och skingrar den sig inte på myndighets befallning, döms enligt 16 kap. 1 § BrB anstiftare, anförare och annan deltagare för *upplopp*. Om folksamlingen med sådant uppsåt går till förenat våld mot person eller egendom döms, oavsett om myndigheten är närvarande, enligt 16 kap. 2 § BrB samma personkrets för *våldsamt upplopp*. Att sätta sig upp mot myndighet anses i första hand vara att försöka hindra eller framtvinga viss myndighetsutövning, t.ex. att förmå en polisman att släppa en gripen (se Ulväng m.fl., Brotten mot allmänheten och staten, 2 uppl., 2014, s. 182).

Underlåter deltagare i folksamling som stör allmän ordning att efterkomma för ordningens upprätthållande meddelad befallning eller inträngер han eller hon på avspärrat område döms, om ej upplopp föreligger, enligt 16 kap. 3 § BrB för *ohörsamhet mot ordningsmakten*.

Det är den svenska allmänna ordningen som skyddas i de nu redovisade bestämmelserna. Det innebär att brotten i princip inte kan begås utanför svenskt territorium.

Den som olovligen skadar eller borttager myndighets anslag eller överträder ett av myndighet meddelat förbud döms enligt 17 kap. 13 § BrB för *överträdelse av myndighets bud.* Ett exempel på sådana förbud är åtgärder för att säkerställa utredning om brott enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken (RB). Straffstadgandet gäller endast svensk myndighets bud (se t.ex. rättsfallet NJA 1997 s. 275) men är inte territoriellt begränsat.

Straffrättsligt ansvar för polismän

För en polisman gäller som utgångspunkt samma straffrättsliga bestämmelser som för var och en. Därutöver har de enligt vissa bestämmelser i BrB ett särskilt straffrättsligt ansvar.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften döms – om inte gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa – enligt 20 kap. 1 § BrB för *tjänstefel*. Gärningar som träffas av denna bestämmelse är brott enligt svensk lag oberoende av var de begås. Med myndighetsutövning torde emellertid avses endast utövning av svensk myndighet (se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 20 kap. 1 §). Enligt 5 kap. 2 § andra stycket LIPS ska dock även utländska tjänstemän som enligt samma lag utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning i Sverige vara ansvariga för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB på motsvarande sätt som om det varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Den som är anställd i allmän tjänst och som i tjänsten diskriminerar någon på grund av t.ex. etniskt eller nationellt ursprung genom att inte gå personen till handa på de villkor som den anställde tillämpar i förhållande till andra, döms enligt 16 kap. 9 § BrB för *olaga diskriminering*. Bestämmelsen är inte territoriellt begränsad, men gäller endast den som innehar en svensk allmän tjänst (se prop. 2016/17:139 s. 66 f. och prop. 2019/20:38 s. 28). I 5 kap. 2 § andra stycket LIPS föreskrivs att utländska tjänstemän som utför uppgifter i Sverige enligt samma lag ska vara ansvariga för olaga diskriminering enligt 16 kap. 9 § BrB på motsvarande sätt som den som är anställd i svensk allmän tjänst.

Den som röjer uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning döms enligt 20 kap. 3 § BrB för *brott mot tystnadsplikt*. Bestämmelsen är inte territoriellt begränsad och förutsätter inte heller att gärningen har begåtts vid myndighetsutövning. Den har därför ansetts vara tillämplig på utländska tjänstemän även utan någon särskild reglering (se t.ex. prop. 1999/2000:64 s. 113). En förutsättning för

straffansvar är dock att tystnadsplikten är grundad på svensk författning.[48]

Laga befogenhet och förmans order

I 24 kap. BrB finns bestämmelser om särskilda grunder för ansvarsfrihet. En gärning som en polisman begår i nödvärn eller nöd är – precis som för envar annan – inte straffbar. Av 24 kap. 2 § BrB följer vidare att en polisman är fri från ansvar för våldsanvändning som ryms inom den laga befogenheten att enligt föreskrifterna i polislagen bruka våld. Av stor betydelse är därvid att den laga befogenheten i princip räknas till sakförhållandena. Det betyder att en polisman i regel går fri från ansvar för uppsåtligt brott om han eller hon har uppfattat den faktiska situationen helt riktigt men missuppfattat sina skyldigheter och befogenheter. Denna ordning motiveras med att den som har en laga befogenhet mycket ofta har en skyldighet att utnyttja denna. Det skulle då vara alltför strängt att göra honom eller henne ansvarig för uppsåtligt brott, om han eller hon missförstått sina åligganden. Polismannen kan dock fällas till ansvar för oaktsamhetsbrott, om misstaget beträffande den laga befogenheten kan läggas honom eller henne till last som oaktsamhet. (Se Bäcklund m.fl., a.a., kommentaren till 24 kap. 2 § med vidare hänvisningar.) En redogörelse för laga befogenhet och nödvärnsrätt vid vapenanvändning finns i avsnitt 5.1.4.

En gärning som någon har begått på order av den under vars lydnad han eller hon står ska inte medföra ansvar, om han eller hon med hänsyn till lydnadsförhållandets art, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt har att lyda ordern (24 kap. 8 § BrB). En polisman är emellertid enligt 8 § polislagen skyldig att iaktta vad som föreskrivs i lag eller annan författning och handlar i princip på eget ansvar. Utrymmet för ansvarsfrihet för en polisman på grund av förmans befallning är därför högst begränsat.

[48] Se t.ex. prop. 1994/95:112 s. 21 f. där regeringen med hänvisning till den straffrättsliga legalitetsprincipen gjorde bedömningen att inte ens direkt tillämplig unionsrätt kunde anses utgöra ”annan författning” i bestämmelsens mening. Se även prop. 2012/13:73 s. 122.

9.2.3 Våra överväganden

Straffrättsligt skydd och ansvar för finska polismän

Artikel 9 i avtalet med Finland innebär att finska polismän ska jämställas med svenska polismän i straffrättsligt hänseende. Finska polismän som deltar i samarbete enligt avtalet bör därför omfattas av BrB:s regler om tjänstemäns särskilda straffrättsliga skydd och ansvar. Det är tveksamt om finska polismän kommer att gå enskilda tillhanda i Sverige på det sätt som avses i 16 kap. 9 § BrB (jfr prop. 1999/2000:64 s. 114). Med hänsyn till intresset av en enhetlig reglering som är lätt att tillämpa bör dock bestämmelsen gälla generellt för samtliga samarbetsformer enligt LIPS (se prop. 2016/17:139 s. 66 f.).

Bestämmelserna i 5 kap. 2 § LIPS bör alltså gälla även vid samarbete enligt avtalet med Finland. Paragrafen behöver inte ändras för att detta ska uppnås. Som konstateras i avsnitt 9.1.1 behöver dock rubriken till kapitlet ändras så att den nämner avtalet.

Bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § BrB är i och för sig tillämplig även på finska polismän. Detta förhållande saknar dock praktisk betydelse eftersom det inte finns, och nu inte heller föreslås, någon svensk föreskrift som ålägger finska polismän tystnadsplikt (se avsnitt 12.4).

Bestämmelsen i 5 kap. 5 § BrB om rätt för åklagaren att väcka åtal för förolämpning mot någon i hans eller hennes myndighetsutövning innebär en förstärkning av det straffrättsliga skyddet för polismän. Begreppet myndighetsutövning får i den bestämmelsen, till skillnad från i 17 kap. BrB, anses inbegripa även sådan myndighet som finska polismän utövar i Sverige enligt avtalet med Finland. Det krävs därför inte någon lagstiftningsåtgärd för att de finska polismännen även i detta avseende ska ha samma straffrättsliga skydd som svenska polismän.

Särskilt straffrättsligt skydd för den finska polisens verksamhet, befallningar och bud

När finska poliser ingriper i Sverige gör de det i svenskt intresse, enligt svenska regler och med i allt väsentligt samma befogenheter

som svenska poliser. Den givna utgångspunkten bör därför vara att även angrepp mot den verksamhet de bedriver samt ohörsamhet mot deras befallningar och bud straffrättsligt ska behandlas på samma sätt som om de vore svenska poliser. En sådan ordning får också anses vara den som bäst överensstämmer med grundtanken bakom artikel 12 i avtalet med Finland. För även om bestämmelserna om t.ex. upplopp och sabotage mot blåljusverksamhet har ett annat primärt skyddsändamål än den enskilda tjänstemannen, så innebär de tveklöst en indirekt förstärkning av det straffrättsliga skyddet för polismän.

Sabotage mot blåljusverksamhet

Bestämmelsen i 13 kap. 5 c § BrB om sabotage av blåljusverksamhet avser att skydda de samhällsviktiga och centrala blåljusverksamheterna polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård. Ytterst syftar straffstadgandet till att säkerställa det allmänna intresset av att utryckningsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet kan bedrivas utan allvarliga störningar. Det framstår därför som en naturlig tolkning av bestämmelsen att den även skulle vara tillämplig på angrepp mot utländsk blåljuspersonal som i Sverige bedriver motsvarande verksamhet i svenskt intresse och enligt svenska regler.

Uttalandet i förarbetena om att begreppet polisverksamhet i bestämmelsen avser den verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen torde enligt vår uppfattning syfta till att klargöra vilken typ av verksamhet som omfattas av begreppet snarare än att från bestämmelsens tillämpningsområde utesluta angrepp mot motsvarande verksamhet som med stöd av LIPS bedrivs av en utländsk myndighet på svenskt territorium. Den verksamhet som finsk polis bedriver i Sverige enligt avtalet med Finland är i alla praktiska hänseenden att betrakta som svensk blåljusverksamhet.

Sammantaget är det vår bedömning att den polisverksamhet som bedrivs av finska polismän i Sverige enligt avtalet med Finland omfattas av tillämpningsområdet för straffstadgandet i 13 kap. 5 c § BrB. Det är en lämplig ordning. Det behövs därför inte några lagstiftningsåtgärder i denna del.

Upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten

Bestämmelserna om upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten i 16 kap. 1–3 §§ BrB syftar till att skydda den svenska allmänna ordningen. Ageranden som riktar sig mot finska polismän som enligt avtalet med Finland söker upprätthålla allmän ordning i Sverige måste anses omfattas av dessa bestämmelser. Det är en lämplig ordning. Det behövs därför inte några lagstiftningsåtgärder i denna del.

Överträdelse av myndighets bud

När finska polismän utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland kan det bli aktuellt för dem att förbjuda tillträde till visst område eller vidta andra liknande åtgärder enligt 27 kap. 15 § RB. I de fall beslutet om en sådan åtgärd har fattats av svensk polis och endast verkställs av en finsk polisman råder det inte någon tvekan om att fråga är om ett sådant svenskt myndighetsbud som ges ett särskilt straffrättsligt skydd genom bestämmelsen i 17 kap. 13 § BrB. Enligt vårt förslag (se avsnitt 8.4) ska dock finska polismän ha samma rätt som svenska polismän att vid fara i dröjsmål besluta om åtgärder enligt 27 kap. 15 § RB. I rättsfallet NJA 1997 s. 275 konstaterades att bestämmelsen om överträdelse av myndighets bud endast skyddar svenska myndighetsbud, och att det senare begreppet dessutom ska tolkas restriktivt. Även med en restriktiv tolkning kan det enligt vår uppfattning emellertid knappast sättas i fråga att sådana åtgärder som inom ramen för en svensk brottsutredning med stöd av svenska rättsregler vidtas av finska polismän på svenskt territorium måste anses utgöra svenska myndighetsbud i nu aktuellt avseende. En åtgärd som vidtas av en finsk polisman i Sverige enligt avtalet med Finland är således skyddad av bestämmelsen i 17 kap. 13 § BrB om överträdelse av myndighets bud på motsvarande sätt som om det varit fråga om en åtgärd av en svensk polisman. Det är en lämplig ordning. Det behövs därför inte några lagstiftningsåtgärder heller i denna del.

9.3 Skadeståndsrättsligt ansvar

Förslag: Den svenska staten ska ersätta skador som finska polismän orsakar i Sverige när de utför uppgifter enligt avtalet med Finland. Skadorna ska ersättas som om de vållats av en svensk polisman. Ersättningsskyldigheten ska inte gälla skador som uppkommer hos finsk polis.

Bedömning: Justitiekanslern (JK) bör handlägga anspråk med anledning av samarbetet, om anspråket grundas på ett felaktigt beslut eller en underlåtelse att meddela beslut. Det kräver inga författningsändringar.

Avtalsregleringen om staternas inbördes ansvar för skador samt skyldighet att ersätta varandra för utbetalda belopp föranleder inte några lagstiftningsåtgärder. Vid kommande utvärderingar av avtalet bör dock uttrycket ”skador på någon person” i artikel 11 tredje stycket omformuleras.

Skälen för förslaget och bedömningen

Regleringen i avtalet med Finland

När finska polismän inom ramen för avtalet med Finland verkar på svenskt territorium ska Finland enligt artikel 11 ansvara i enlighet med svensk lagstiftning för de eventuella skador som dess polismän förorsakar under sina insatser. Sverige ska ersätta skadorna enligt samma villkor som gäller för skador som förorsakats av svenska polismän. Om finska polismän har förorsakat skador på någon person på svenskt territorium ska Finland till fullo ersätta Sverige för alla belopp som har betalats ut till offren eller de personer som har befullmäktigats att handla på offrens vägnar.

Gällande rätt

I 3 kap. skadeståndslagen (1972:207) finns bestämmelser om skadeståndsansvar för annans vållande och för det allmänna. Staten är under vissa förutsättningar skyldig att ersätta en skada som vållas i tjänsten av en statlig arbetstagare, s.k. principalansvar (1 §). Staten

ska också ersätta en skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar (2 §). Staten har vidare enligt 4 § ett strikt ansvar för skador som uppkommit till följd av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen (RF) eller enligt Europakonventionen har överträtts från statens sida, dock endast i den utsträckning det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen.

På vissa områden kompletteras den allmänna regleringen i skadeståndslagen med särskilda regler. Ett exempel på detta är bestämmelserna i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Enligt 5 § i den lagen har den som har varit berövad friheten till följd av ett beslut vid myndighetsövning rätt till ersättning om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt.

Bestämmelser motsvarande den i artikel 11 i avtalet med Finland finns i såväl Schengenkonventionen (artikel 43) och avtalet med Danmark (artikel 12) som Prümrådsbeslutet (artikel 21), Atlasrådsbeslutet (artikel 4) och avtalet med Norge (artikel 11). Enligt 5 kap. 3 § LIPS ska den svenska staten i stället för den utländska myndigheten eller tjänstemannen ersätta skador som uppkommer i samband med utförande av uppgifter enligt LIPS och som den utländska myndigheten eller tjänstemannen skulle ha varit skadeståndsskyldig för om svensk lag varit tillämplig på dem. Den svenska staten ska dock inte ersätta skador som uppkommer hos den utländska myndigheten eller tjänstemannen.

JK handlägger anspråk på ersättning med stöd av 5 kap. 3 § LIPS, om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut (3 § förordningen [1995:1301] om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten).

Våra överväganden

Sverige åtar sig enligt artikel 11 att ersätta personer som orsakas skada av finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland på samma villkor som gäller för skador som förorsakas av svenska polismän. Den svenska staten bör därför ersätta skador som uppkommer i samband med samarbete enligt avtalet och för vilken finsk polis skulle ha varit skadeståndsskyldig om svensk lag var

tillämplig på dem. Bestämmelsen i 5 kap. 3 § LIPS bör alltså gälla också vid samarbete enligt avtalet med Finland. Paragrafen behöver inte ändras för att det ska uppnås. Som konstateras i avsnitt 9.1.1 behöver dock rubriken till kapitlet ändras så att den nämner avtalet.

Justitiekanslern bör handlägga anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut även när det gäller samarbete enligt avtalet med Finland. Det kräver inte några författningsändringar.

Enligt 5 kap. 3 § sista meningen LIPS omfattar svenska statens ersättningsansvar inte skador som drabbar den utländska myndigheten eller tjänstemannen. Frågan om ersättningsansvar för sådana skador berörs inte i avtalet med Finland. Avsikten med bestämmelsen i artikel 11 andra stycket i avtalet torde vara att den enskilde i Sverige ska befinna sig i samma position som om skadan hade orsakats av en svensk polisman (jfr prop. 1999/2000:64 s. 173). Till detta kommer att det vore en besynnerlig ordning om finsk polis skulle har rätt till ersättning av svenska staten för en skada som finska staten ansvarar för enligt artikel 11 första stycket i avtalet. Det finns därför inte skäl att vid samarbete enligt avtalet med Finland göra undantag från bestämmelsen om att svenska statens ersättningsskyldighet inte gäller skador som uppkommer hos den utländska myndigheten eller tjänstemannen.

Av avtalet följer att det i relationen mellan Finland och Sverige är den finska staten som ansvarar för eventuella skador som finska polismän förorsakar vid insatser i Sverige, samt att den finska staten till fullo ska ersätta den svenska staten för de belopp som har betalats ut för skador på någon person. Överenskommelsen är i denna del att beteckna som ett folkrättsligt åtagande staterna emellan och föranleder inte några lagstiftningsåtgärder. Det finns dock anledning att vid framtida utvärderingar av avtalet överväga ett förtydligande av uttrycket ”skador på någon person”. Formuleringen ger närmast intryck av att avse det i svensk rätt vedertagna begreppet ”personskada” (se SOU 2011:25 s. 210 f.). Den tolkningen skulle dock innebära att den utsändande statens ansvar saknade praktiskt innehåll beträffande andra skador än personskador, vilket knappast kan ha varit avsikten. Avtalsregleringen motsvarar den svenska versionen av artikel 21 punkterna 1–3 i Prümrådsbeslutet, där begreppet ”skador på någon person” återfinns i punkten 3. I den engelska versionen av rådsbeslutet används emellertid begreppet ”damage to any per-

son", inte "personal injury". I den tyska versionen används begreppet "einer Person Schaden zugefügt" (dvs. "tillfogat en person skador"). Det framstår alltså som om att den svenska översättningen inte ger uttryck för rådsbeslutets egentliga innehåll, dvs. att skyldigheten att till fullo ersätta en annan stat omfattar alla skador som drabbar enskilda personer (till skillnad från det allmänna).

9.4 Svensk straffrättslig jurisdiktion

Bedömning: Det behövs inte några särskilda bestämmelser om straffrättslig jurisdiktion.

Skälen för bedömningen

Regleringen i avtalet med Finland

Det finns inte några särskilda bestämmelser om straffrättslig jurisdiktion i avtalet med Finland.

Gällande rätt

Svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts i Sverige (2 kap. 1 § BrB). Svensk domstol är även behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige om – såvitt nu är av intresse – brottet har riktat sig mot en svensk medborgare, någon som har hemvist i Sverige, allmän verksamhet eller annat av rättsordningen särskilt skyddat svenskt intresse (2 kap. 3 § 3 och 4 BrB). Om brottet har riktat sig mot ett enskilt intresse och det föreskrivna minimistraffet är lägre än fängelse i fyra år gäller dock ett krav på dubbel straffbarhet, dvs. att svensk domstol är behörig endast om gärningen är straffbar även på gärningsorten (2 kap. 5 § BrB).

Den svenska domsrätten kan begränsas av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller av överenskommelser med främmande makt (2 kap. 12 § BrB). Vidare begränsas domsrätten i praktiken av att åtal i vissa fall får väckas endast efter särskilt förordnande. Krav på åtalsförordnande ska ses mot bakgrund av att den obligatoriska åtalsplikten i förening med att svensk straffrättslig domsrätt är for-

mellt sett vidsträckt annars riskerar att medföra att svenska domstolar utövar domsrätt i situationer där det kan finnas skäl att låta bli. Innan åtal får väckas ska således i vissa fall en lämplighetsprövning göras av om så bör ske.

Om ett brott har begåtts i Sverige av en utlänning i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hos en annan stat får åtal väckas endast om regeringen har meddelat åtalsförordnande. Kravet på åtalsförordnande gäller dock inte om gärningsmannen genom vilseledande uppgifter, förklädnad eller på annat sätt har försökt dölja i vilken egenskap han eller hon har handlat (2 kap. 2 § 2 BrB). Att regeringen har ansvaret för åtalsfrågor i dessa fall har i förarbetena motiverats med att sådana ärenden inte sällan aktualiserar utrikes- eller säkerhetspolitiska aspekter som kräver särskilda folkrättsliga eller utrikespolitiska överväganden (se prop. 2020/21:204 s. 125).

Åtal för brott som har begåtts utom riket får som utgångspunkt väckas endast om Riksåklagaren har meddelat åtalsförordnande. Ett sådant åtalsförordnande krävs dock inte om brottet har begåtts i Danmark, Finland, Island eller Norge (2 kap. 7 § BrB).

Utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt LIPS utövar tjänst som innefattar allmän ställning hos en annan stat. Som huvudregel krävs det därför enligt 2 kap. 2 § 2 BrB åtalsförordnande från regeringen för brott som tjänstemannen har begått i utövningen av tjänsten (se prop. 2016/17:139 s. 68).

Regeringens prövning av om åtalsförordnande ska meddelas får avgöras efter en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet. Förutom utrikespolitiska skäl kan det t.ex. vara av betydelse vilka förutsättningar som finns för lagföring i Sverige och om det pågår ett straffrättsligt förfarande i hemstaten (se a. prop. s. 69, jfr 2 kap. 8 § BrB).

Våra överväganden

Utgångspunkten bör vara att frågan om åtalsförordnande ska regleras på ett enhetligt sätt för utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt LIPS (se a. prop. s. 68).

Straffrättsliga förfaranden mot finska polismän som ingripit i Sverige inom ramen för avtalet med Finland kan aktualisera frågor

av utrikespolitisk art. Det bör därför krävas ett åtalsförordnande för att åtal ska få väckas för brott som en finsk polisman begått i utövningen av tjänsten här i Sverige. Eftersom sådana ärenden träffas av 2 kap. 2 § 2 BrB i dess nuvarande lydelse krävs det inte några författningsändringar för att detta ska uppnås.

Eftersom även Finland kan göra anspråk på jurisdiktion över sina polismäns gärningar vid samarbete enligt avtalet kan det uppkomma situationer med kompetenskonflikter. En reglering av betydelse för sådana situationer finns i rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden. Regleringen, som har genomförts i svensk rätt genom förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen, innebär bl.a. att medlemsstaterna är skyldiga att samråda med varandra om förutsättningarna för att samordna parallella förfaranden. Vid ett sådant samråd är det naturligtvis av betydelse var ett brott begåtts. Även andra omständigheter, t.ex. förutsättningarna för lagföring här respektive i hemstaten, måste dock beaktas. (Se a. prop. s. 69.)

Bortsett från kravet på åtalsförordnande för brott som har begåtts i Sverige bör inga avvikande regler gälla i fråga om förfarandet vid utövande av svensk domsrätt. Vid behov får t.ex. befintliga regler om internationell rättslig hjälp användas.

9.5 Särskilda trafikregler

Förslag: Trafikförordningens särskilda bestämmelser om utryckningsfordon ska gälla för fordon som är att anse som utryckningsfordon eller motsvarande i Finland och som används av finska polismän vid samarbete enligt avtalet med Finland. Dessutom ska trafikförordningens särskilda bestämmelser om undantag för polismän tillämpas på finska polismän som utför uppgifter enligt avtalet med Finland.

Skyldigheten enligt trafikförordningen att lyda en polismans anvisningar för trafiken ska gälla även i förhållande till anvisningar som ges av en finsk polisman som utför uppgifter enligt avtalet med Finland.

Skälen för förslaget

Regleringen i avtalet med Finland

Om finska polismän i samband med åtgärder i enlighet med avtalet med Finland använder motorfordon på svenskt territorium ska samma trafikbestämmelser gälla för dem som för svenska polismän, inklusive bestämmelser om skyldighet att lämna företräde och särskilda rättigheter i vägtrafiken (artikel 7 tredje stycket).

Gällande rätt

I 2 kap. trafikförordningen (1998:1276), förkortad TraF, finns bestämmelser om vissa skyldigheter för trafikanter i förhållande till polis och utryckningsfordon. En trafikant ska lyda en polismans anvisning för trafiken. På svenskt territorium på Öresundsförbindelsen gäller detta även anvisningar av en dansk polisman (3 §). Behörigheten hos en polisman som ger anvisningar för trafiken ska tydligt framgå av klädseln eller något annat särskilt kännetecken (4 §). En trafikant ska lämna fri väg för utryckningsfordon som avger signal med föreskriven larmanordning (5 §).

I 11 kap. TraF finns vissa särskilda bestämmelser för utryckningsfordon och andra fordon som används av polismän. Bestämmelserna gäller var sådana fordon får föras (1, 2, 4 och 6 §§), färdhastighet (5 och 10 §§), förtur till överfart (7 §), stannande och parkering (8 och 9 §§) samt användning av mobiltelefon och annan kommunikationsutrustning (10 a §). Föraren av ett utryckningsfordon behöver, under förutsättning att särskild försiktighet iakttas, i trängande fall inte följa föreskrifter som inte särskilt gäller honom eller henne. Detsamma gäller föraren av ett fordon som används i Polismyndighetens spaningsverksamhet, när det är absolut nödvändigt för att fullgöra spaningsuppdraget och det uppenbarligen kan ske utan fara för trafiksäkerheten (11 §). Föraren av ett utryckningsfordon får i trängande fall kräva fri väg för fordonet genom att ge signal med föreskrivna larmanordningar (12 §).

Det som sägs om utryckningsfordon i TraF gäller enligt 1 kap. 6 § TraF även för fordon som är att anse som utryckningsfordon eller motsvarande i registreringslandet och som används vid gränsöverskridande förföljande, ingripande på Öresundsförbindelsen

eller samarbete enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller avtalet med Norge. Det som sägs om föreskrivna larmanordningar ska då i stället avse motsvarande anordningar som fordonet är försett med. Vidare ska bestämmelser om undantag som enligt 11 kap. TraF gäller för polismän eller för förare av fordon som används i Polismyndighetens spaningsverksamhet tillämpas också på utländska tjänstemän som utför uppgifter enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller avtalet med Norge.

Våra överväganden

För att finska polismän ska jämställas med svenska polismän i trafikrättsligt hänseende bör bestämmelsen i 1 kap. 6 § TraF utvidgas så att den hänvisar även till samarbete enligt avtalet med Finland.

Polismyndigheten har framfört att samarbete enligt LIPS skulle underlättas om bestämmelsen i 1 kap. 6 § TraF hänvisade även till gemensamma övningar inom ramen för samarbete enligt LIPS. Vilka undantag från vanliga trafikregler i 11 kap. TraF som gäller i en viss situation beror på angelägenhetsgraden i polismannens uppgift. De mera väsentliga undantagen gäller endast i brådskande ärenden eller i trängande fall. Enligt vår bedömning är ett generellt undantag för gemensamma övningar mot den bakgrunden inte aktuellt.

Det kan uppstå situationer där finska polismän vid ett ingripande enligt avtalet med Finland kommer att ha behov av att ge anvisningar för trafiken. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § TraF bör därför utvidgas så att trafikants skyldighet att lyda polismans anvisning även gäller i förhållande till finska polismän som utför uppgifter enligt avtalet med Finland.

9.6 Tillsyn över finska polismän

Bedömning: Det bör inte införas några särskilda bestämmelser om tillsyn över finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland.

Skälen för bedömningen

Regleringen i avtalet med Finland

Avtalet med Finland innehåller inte några särskilda bestämmelser om tillsyn. Det finns dock avtalsbestämmelser som tangerar frågan om granskning av de åtgärder som finska polismän vidtar i Sverige. Enligt artiklarna 3 och 4 ska finska polismän så snart det går rapportera provisoriska åtgärder som de har vidtagit. Enligt artikel 10 ska finska polismän som inom ramen för avtalet verkar på svenskt territorium i tjänsterättsligt hänseende, särskilt vad gäller de disciplinära bestämmelserna, omfattas av finsk lagstiftning samt beslut om disciplinansvar fattas av finska myndigheter. Enligt artikel 18 ska polismyndigheterna i de båda länderna årligen diskutera de åtgärder som vidtas enligt avtalet och senast två år efter ikraftträdandet utvärdera avtalets genomförande och tillämpning och överväga om avtalet bör ändras.

Gällande rätt

Begreppet tillsyn avser som utgångspunkt verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera att tillsynsobjektet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse (se skr. 2009/10:79 s. 1 och prop. 2009/10:175 s. 96).

Integritetsskyddsmyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt Arbetsmiljöverket utövar ordinär tillsyn över olika aspekter av Polismyndighetens verksamhet. Vidare finns det vid Polismyndigheten en tillsynsenhet som på uppdrag av rikspolischefen granskar att myndighetens verksamhet bedrivs rättssäkert och författningsenligt. Denna verksamhet torde dock vara att betrakta som en form av intern kontroll snarare än regelrätt tillsyn.

Det finns inte något ordinarie tillsynsorgan som hanterar klagomål från enskilda gällande polisens åtgärder i utryckningsverksamheten. Den enskilde är i stället hänvisad till den extraordinära tillsyn

över polisens verksamhet som utövas av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).[49]

JO och JK har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. De får därvid uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig samt som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare som åsidosatt vad som åligger honom eller henne i tjänsten. JO och JK har vidare en partsliknande roll vid arbetsrättsliga ingripanden mot befattningshavare och kan t.ex. initiera ett disciplinärende hos Polismyndighetens personalansvarsnämnd.

JK:s tillsyn är i första hand inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. I den mån JK gör uttalanden om en myndighets eller en befattningshavares agerande i ett enskilt fall sker det oftast inom ramen för handläggningen av ett skadeståndsärende.

JO ska särskilt tillse bl.a. att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Det innebär att tillsynen över polisens verksamhet utgör en viktig del av JO:s verksamhet.[50] Genom åren har det repressiva inslaget i JO:s tillsynsverksamhet fått en alltmer undanskymd roll. Det är i dag ovanligt att JO väcker åtal eller initierar ett disciplinärt ärende mot en befattningshavare. Att JO:s tillsynsverksamhet numera har ett mera framåtsyftande fokus yttrar sig även genom att JO ofta riktar sin kritik mot den myndighet vars verksamhet anmälan avser i stället för mot enskilda befattningshavare.

Utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt LIPS står inte under tillsyn av JO eller JK utan av myndigheterna i sina hemländer (se 2 § JO-instruktionen, 3 § tillsynslagen, 2 och 3 §§ JK-instruktionen, prop. 2016/17:139 s. 70 f. och prop. 1999/2000:64 s. 114).

[49] Bestämmelser om JO:s tillsynsverksamhet finns i 13 kap. 6 § RF och lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen). Bestämmelser om JK:s tillsynsverksamhet finns i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn (tillsynslagen) och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern (JK-instruktionen).

[50] Verksamhetsåret 2021/22 avsåg ca 15 procent av det totala antalet anmälningar Polismyndigheten.

Tidigare överväganden

Vid genomförandet av Schengenkonventionen och avtalet med Danmark övervägdes huruvida de utländska tjänstemännen borde stå under JO:s och JK:s tillsyn och åtalsrätt. Regeringen framhöll (prop. 1999/2000:64 s. 114) att då tjänstemän från en annan Schengenstat utövar myndighet i Sverige, det är det andra landets myndighet som, med de begränsningar som följde av den föreslagna lagen om internationellt polisiärt samarbete, utövas här. De utländska tjänstemännen står – på samma sätt som svenska tjänstemän som utövar svensk myndighet i en annan Schengenstat är underkastade JK:s och JO:s tillsyn – under tillsyn av myndigheterna i sina respektive hemländer när de befinner sig i Sverige. Regeringen ansåg därför att införandet av lagen om internationellt polisiärt samarbete inte borde föranleda några ändringar i reglerna om JK:s och JO:s tillsyn. Några särskilda överväganden beträffande samarbetet med Danmark redovisades inte.

Inte heller vid genomförandet av Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet respektive avtalet med Norge infördes några särskilda bestämmelser om tillsyn över utländska tjänstemän. I förarbetena (prop. 2016/17:139 s. 70 f. respektive prop. 2019/20:38 s. 30 f.) konstaterade regeringen att en ordning där utländska tjänstemän ställdes under JO:s och JK:s tillsyn skulle vara svår att förena med bestämmelserna i artikel 23 i Prümrådsbeslutet respektive artikel 12 i avtalet med Norge (som motsvarar artikel 10 i avtalet med Finland). En sådan ordning skulle enligt regeringen också avvika från vad som dittills gällt när utländska tjänstemän tjänstgjort i Sverige enligt Schengenregelverket och avtalet med Danmark. Regeringen gjorde därför bedömningen att utländska tjänstemän som deltar i samarbete enligt rådsbesluten och avtalet inte borde stå under tillsyn av JO eller JK och noterade särskilt att vare sig JO eller JK hade invänt mot den bedömningen. Regeringen framhöll att detta inte innebar att enskilda skulle komma att sakna möjlighet att vända sig till svenska tillsynsmyndigheter eller att möjligheten att utreda om eventuella fel har begåtts gick förlorad. Eftersom insatser enligt rådsbesluten och avtalet står under ledning av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen skulle JO och JK komma att ha möjlighet att inom ramen för en granskning av en sådan insats utreda och bedöma även utländska tjänstemäns agerande. En sådan granskning kunde,

påpekade regeringen, resultera i kritik mot den svensk myndigheten eller ett svenskt befäl.

Frågan om tillsyn över utländska tjänstemän aktualiserades även vid införandet av kompletterande bestämmelser till Frontexförordningen. JO, som konstaterade att tillsynsfrågan inte berördes i den remitterade promemorian (Ds 2021:10), framhöll i sitt remissyttrande att frågan om tillsyn är av stor betydelse ur ett rättssäkerhetsperspektiv och att det därför var viktigt att frågan beaktades i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Regeringen anförde (prop. 2021/22:227 s. 32) med anledning av JO:s yttrande att det skulle vara svårförenligt med EU-förordningens bestämmelser om hantering av disciplinära frågor att låta JO och JK utöva tillsyn, att en sådan reglering skulle gå emot vad som gäller enligt LIPS samt att Frontexinsatser ska utövas under svensk ledning och därför trots allt omfattas av tillsynen.

Våra överväganden

Avtalet med Finland innehåller inte några bestämmelser som ålägger Sverige ett tillsynsansvar över finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet. Det finns samtidigt inte heller några bestämmelser i avtalet som förhindrar Sverige från att utöva sådan tillsyn. I tidigare lagstiftningsärenden har visserligen ett argument mot att JO och JK ska ha tillsyn över utländska tjänstemän varit att en sådan ordning vore svår att förena med bestämmelser motsvarande artikel 10 i avtalet med Finland, dvs. att tjänstemännen i tjänsterättsligt hänseende, särskilt vad gäller disciplinära bestämmelser, ska omfattas av den tillämpliga lagstiftningen i sin hemstat. Vi delar emellertid inte den uppfattningen. JO och JK kan visserligen initiera disciplinära förfaranden, men de är inte disciplinära organ och kan inte besluta om några arbetsrättsliga konsekvenser för en anmäld befattningshavare. Den kritik som JO och JK kan uttala inom ramen för sin tillsyn är i grund och botten ett utflöde av deras åtalsrätt. En ordning där JO och JK har tillsyn över finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland skulle därför ligga väl i linje med att Sverige har straffrättslig jurisdiktion över brott som finska polismän begår vid samarbete enligt avtalet. Av visst intresse i detta sammanhang är att Danmark

har infört en uttrycklig bestämmelse om att klagomål rörande utländska tjänstemäns agerande i Danmark vid samarbete enligt Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet ska handläggas enligt samma bestämmelser som gäller för klagomål mot dansk polis. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att ett sådant ärende ska överlämnas till behörig myndighet i tjänstemannens hemland om det finns förutsättningar att inleda ett disciplinärende.[51]

Ett genomförande av avtalet med Finland förutsätter att finska polismän ges långtgående befogenheter att på svenskt territorium ingripa på ett sätt som begränsar enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter. Det är därför ett grundläggande rättssäkerhetskrav att de finska polismännens ingripanden kan bli föremål för kvalificerad och oberoende granskning. Frågan är om rättssäkerhetsintresset fordrar att finska polismän underställs JO:s och JK:s tillsyn.

Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden framhållit att insatser enligt bl.a. LIPS står under ledning av Polismyndigheten och att JO och JK därmed har möjlighet att inom ramen för en granskning av insatsen utreda och bedöma även utländska tjänstemäns agerande. Det argumentet gör sig gällande även vid insatser enligt avtalet med Finland, men har i den kontexten inte samma tyngd. Insatser enligt artikel 4 leds under i vart fall inledningsskedet av finsk polis. Kopplingen mellan Polismyndighetens ledande funktion och de finska polismännens agerande är inte heller vid insatser enligt artikel 3 lika framträdande som vid andra former av samarbete enligt LIPS eftersom de finska polismännen på grund av ärendenas brådskande natur i många fall kommer att behöva fatta beslut och vidta åtgärder självständigt.

Ett av skälen till att tillsyn över polisen generellt sett är särskilt angelägen är att möjligheterna att få till stånd en rättslig prövning av polisens beslut och åtgärder inom vissa delar av den polisiära verksamheten är begränsade. Det gäller inte minst i utryckningsverksamheten. Så finns det t.ex. ingen möjlighet att överklaga en polismans beslut att omhänderta någon för kroppsbesiktning eller att verkställa en husrannsakan. Vi har föreslagit (se avsnitt 8.7.4) att det uttryckligen ska framgå av lag att Polismyndigheten, när en finsk polisman rapporterar en pågående tvångsåtgärd, ska vara skyldig att omgående ta ställning till om åtgärden ska bestå. Detta kan naturligtvis inte lik-

[51] Se 5 § andra stycket lov nr 479 af 17/06/2008 och Propositionen om genomförande av Prümrådsbeslutet, LFF2007-2008.2.77, s. 16.

ställas med den kvalificerade rättsliga prövning som kan ske efter ett överklagande, men innebär ändå en omedelbar granskning av rättsenligheten och en möjlighet till skyndsam rättelse av vissa av de tvångsåtgärder som vidtas av finska polismän. Beträffande vissa åtgärder kan dock någon sådan överprövning inte ske. Det gäller t.ex. våldsanvändning och verkställande av en kroppsvisitation.

De finska polismännen står beträffande åtgärder som de vidtar i Sverige under tillsyn av myndigheterna i Finland, bl.a. den finska riksdagens justitieombudsman.[52] Om finska JO anser att en tjänsteman har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan tjänstemannen ges en anmärkning för framtiden, se 1 kap. 10 § lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002). Enligt 1 kap. 2 § samma lag kan var och en som anser att en tjänsteman som står under justitieombudsmannens övervakning i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet framställa ett klagomål till ombudsmannen. Den som blir föremål för ett ingripande av en finsk polisman i Sverige kan alltså vända sig till finska JO. Anmälan kan avfattas på svenska.

En enskild som anser att en finsk polisman har gjort sig skyldig till brott vid ett ingripande enligt avtalet med Finland kan polisanmäla detta i såväl Sverige som Finland. Vidare kan den enskilde vända sig till Polismyndigheten eller JK med krav på skadestånd på grund av finska polismäns åtgärder på svenskt territorium (se avsnitt 9.3).

Intresset av att finska polismäns agerande i Sverige granskas tillgodoses även i viss utsträckning av den utvärderingsmekanism som föreskrivs i artikel 18 i avtalet. Inom ramen för den bilaterala dialog som enligt den artikeln ska föras kan Polismyndigheten t.ex. göra relevanta förtydliganden av innehållet i svensk rätt utifrån de samlade iakttagelserna av hur finska polismän agerar på svenskt territorium.

Det finns vidare ett antal aspekter kopplade till formerna för och inriktningen av JO:s och JK:s tillsynsverksamhet som gör att det framstår som tveksamt att utöka deras tillsynsområde till att omfatta även finska polismän. Om JO eller JK bedömer att det finns skäl att gå vidare med en utredning av en anmälan är den gängse handlägg-

[52] Såväl finska JK som finska JO utövar extraordinär tillsyn, men sedan den 1 oktober 2022 gäller enligt en ny lag om fördelningen om uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022) att ärenden som gäller polisiära befogenheter koncentreras till JO.

ningsgången den, att den myndighet vars verksamhet anmälan avser föreläggs att yttra sig efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna upplysningar. Den ordningen torde inte kunna tillämpas vid en utredning av klagomål mot en finsk polisman eftersom det inte bör komma i fråga att utan en särskild överenskommelse med Finland föreskriva att även den finska polismyndigheten är underställd tillsynen. Förutom de nackdelar ur utredningssynpunkt som det skulle innebära att myndigheten alltså inte kan föreläggas att inkomma med yttrande, kan det konstateras att en sådan handläggningsordning passar mindre väl med inriktningen av JK:s, och i viss mån även JO:s, tillsynsverksamhet. När det gäller JK har tillsynen ett uttalat myndighetsfokus genom att den är inriktad på systematiska brister i myndigheternas verksamhet. JO däremot utreder visserligen brister i ett stort antal enskilda fall, men allmänt torde gälla att JO prioriterar ärenden där det finns anledning att tro att det går att göra uttalanden som kan förbättra den aktuella myndighetens verksamhet. Till det redan anförda kommer att det är tveksamt vilket genomslag ett kritikbeslut, som dessutom är avfattat på svenska, skulle få i förhållande till finska polismän. Erfarenhetsmässigt har det visat sig nog så svårt att få önskvärd spridning av kritikbeslut redan inom den svenska Polismyndigheten.

Sammantaget anser vi att befintliga mekanismer för granskning av de åtgärder som finska polismän vidtar i Sverige enligt avtalet med Finland innebär att samarbetet är omgärdat av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier även om finska polismän inte ställs under JO:s och JK:s tillsyn. Det bör därför – och med hänsyn till vad vi nyss har anfört beträffande JO:s och JK:s tillsynsverksamhet – inte införas några bestämmelser om tillsyn över finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland.

Det är naturligt att JO och JK, om de får in en anmälan mot en finsk polisman avseende dennes åtgärder vid ett ingripande enligt avtalet med Finland, förklarar för anmälaren att – och hur – denne har möjlighet att vända sig till den finska justitieombudsmannen. Några särskilda föreskrifter om detta behövs inte.

9.7 Arbetsrätt och arbetsmiljö

Bedömning: Eftersom finska polismän enligt avtalet med Finland ska omfattas av finsk lagstiftning när det gäller avtalsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare samt disciplinansvar behövs det inte några svenska arbetsrättsliga författningsändringar.

Det bör inte införas några särskilda bestämmelser om arbetsmiljö.

Skälen för bedömningen

Regleringen i avtalet med Finland

Enligt artikel 10 i avtalet med Finland ska finska polismän som inom ramen för avtalet verkar på svenskt territorium i tjänsterättsligt hänseende, särskilt vad gäller de disciplinära bestämmelserna, omfattas av den tillämpliga lagstiftningen i Finland. Beslut om disciplinansvar ska fattas av finska myndigheter.

Tillämplig lag på anställningsförhållandet

Frågan om tillämplig lag för avtalsförpliktelser styrs i svensk rätt i första hand av Rom I-förordningen.[53] Enligt förordningen gäller bl.a. att ett individuellt anställningsavtal ska vara underkastat lagen i det land där eller från vilket den anställde utför sitt arbete, även om han tillfälligt utför sitt arbete i ett annat land (artikel 8.2).

Rom I-förordningen gäller bara anställningsavtal som ingåtts efter den 17 december 2009 (artikel 28). För avtal som ingåtts dessförinnan, men tidigast den 1 juli 1998, gäller enligt allmänna principer den upphävda lagen (1998:167) om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (se prop. 2013/14:243 s. 56). Av den lagen följer att bl.a. artikel 6.2 i konventionen den 19 juni 1980 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser ska tillämpas. Enligt den artikeln ska ett individuellt anställningsavtal vara underkastat lagen i det land där den anställde vanligtvis utför sitt arbete, även om han tillfälligt är syssel-

[53] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser.

satt i ett annat land. För avtal som ingåtts före den 1 juli 1998 gäller oskrivna lagvalsregler, enligt vilka den rättsordning som har starkast och mest relevant anknytning till ett anställningsavtal ska tillämpas. Trots att ett anställningsavtal lyder under ett annat lands lag enligt de ovan återgivna lagvalsreglerna, kan internationellt tvingande regler tillämpas under vissa förhållanden. (Se prop. 2016/17:139 s. 72 f.)

Vid en tillämpning av de lagvalsregler som gäller, kommer finska polismän som ingriper i Sverige enligt avtalet med Finland att omfattas av finsk lagstiftning när det gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, förutom i vissa undantagssituationer som följer av den internationella privaträtten. Det krävs därför inte någon särskild reglering i den här delen.

Disciplinansvar

En arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Vid Polismyndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd som beträffande anställda vid myndigheten prövar frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. Rikspolischefen, som är ordförande i nämnden, bestämmer om ett förfarande inför nämnden ska inledas. (Se 44 och 45 §§ förordningen [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten).

Bestämmelserna om disciplinansvar i LOA och förordningen med instruktion för Polismyndigheten är inte tillämpliga på finska polismän. Det krävs därför inte någon särskild reglering i den här delen.

För att möjliggöra ett disciplinärt förfarande i Finland är det naturligt att Polismyndigheten, när det finns skäl för det, vänder sig till den finska polismyndigheten och påtalar de omständigheter som enligt Polismyndigheten kan aktualisera disciplinansvar (jfr prop. 2016/17:139 s. 70 f. och prop. 2019/20:38 s. 30 f., se även den danska promemorian, s. 27).

Arbetsmiljöfrågor

Avtalsbestämmelser motsvarande artikel 10 i avtalet med Finland har i tidigare lagstiftningsärenden gällande internationellt polisiärt samarbete inte ansetts omfatta arbetsmiljöfrågor (se prop. 2016/17:139 s. 72 och prop. 2019/20:38 s. 32). Det är dock angeläget att finska polismän som ingriper i Sverige har en god arbetsmiljö. Detta är viktigt även för att garantera svenska polismäns säkerhet.

Arbetsmiljölagen (1977:1160), förkortad AML, gäller alla arbetstagare inom Sveriges territorium, inbegripet utländska arbetstagare som bara befinner sig här tillfälligt. Det betyder att AML kommer att gälla för finska polismän när de tjänstgör på svenskt territorium. Om AML också kan hävdas i förhållande till den finska polismyndigheten, och om det är möjligt att t.ex. besluta förelägganden eller förbud mot den finska polismyndigheten, får avgöras av rättstillämpningen (se prop. 2016/17:139 s. 73 och prop. 2019/20:38 s. 32).

AML:s utgångspunkt är att arbetsmiljöansvaret ligger på arbetsgivaren. En god arbetsmiljö kan till stor del uppnås om den finska polismyndigheten genom utbildning och andra förberedande åtgärder ger sin personal goda förutsättningar att utföra uppdraget samt genomför uppföljande åtgärder efter avslutade insatser. Polismyndighetens arbetsmiljööverväganden när det gäller svenska polismän är också av betydelse, eftersom övervägandena i stor utsträckning i praktiken kommer att gälla även för finska polismän. Vid genomförandet av Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge konstaterade regeringen att de utländska anställningsmyndigheterna i stor utsträckning skulle komma att sakna inflytande över omständigheterna i Sverige. Vid samarbete enligt avtalet med Finland gäller detta inte i riktigt samma utsträckning eftersom det är fråga om kortvariga ingripanden i geografiskt närliggande områden där de finska polismännen använder sin egen utrustning. Det är ändå, trots att inget sådant krav ställs i avtalet, självklart att Polismyndigheten ska ta del i ansvaret för de finska polismännens arbetsmiljö i Sverige. Det ansvaret bör inte läggas fast i lag. Arbetsmiljöfrågan får i stället bli en av de frågor som måste diskuteras med den finska polismyndigheten och lösas på lämpligt sätt.

10 Regellättnader för att förenkla samarbete

10.1 Innehav samt in- och utförsel av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

Bedömning: Finska polismän som utför uppgifter enligt avtalet med Finland ska inte omfattas av

- kravet på införseltillstånd i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål,
- kravet på utförseltillstånd i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, eller
- anmälningsskyldigheten till Tullverket enligt förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Undantagen kräver inte några författningsändringar.

Förslag: Bestämmelsen i 4 kap. 4 § vapenförordningen (1996:70) om undantag från vapenlagens bestämmelser för vissa företrädare för annan stats myndighet ska ändras så att undantaget i stället gäller för utrustning som medförs för tjänsteändamål av sådana företrädare. När det gäller samarbete enligt lagen om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) ska undantaget även gälla utrustning som medförs i samband med utbildning. Detta ska gälla även vid samarbete enligt avtalet med Finland.

Bestämmelsen i 4 a § krigsmaterielförordningen om undantag från kravet på utförseltillstånd i krigsmateriellagen ska omfatta även utrustning som har förts in av utländska tjänstemän för att användas vid utbildning i sådana uppgifter som avses i LIPS.

Finska polismän ska beträffande sådan utrustning som de medför för tjänsteändamål vid utförande av uppgifter enligt avtalet med Finland undantas från anmälningsskyldigheten till Tullverket enligt 4 § andra stycket inregränslagen[54]. Undantaget från anmälningsskyldigheten ska gälla även för de övriga operativa samarbeten som regleras i LIPS.

Bestämmelsen i 13 § fjärde stycket förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) om undantag från kravet på tillstånd till hantering, överföring, import eller export av explosiva varor i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) ska omfatta även den finska polismyndigheten vid samarbete enligt avtalet med Finland, den danska polismyndigheten vid samarbete enligt avtalet med Danmark samt utländska myndigheter vid gränsöverskridande övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen. Undantaget ska gälla även vid utbildning.

Skälen för bedömningen och förslaget

Införsel och innehav av skjutvapen, ammunition, tårgas, pepparsprej och elchockvapen

Finska polismän kommer att medföra tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning vid tjänstgöring i Sverige enligt avtalet med Finland.

I vapenlagen (1996:67) finns bestämmelser om skjutvapen, ammunition och ljuddämpare. Bestämmelserna om skjutvapen gäller enligt 1 kap. 3 § vapenlagen även bl.a. tårgasanordningar, pepparsprej och elchockvapen. Skjutvapen och ammunition får som utgångspunkt inte föras in till Sverige eller innehas här utan tillstånd (2 kap. 1 § vapenlagen). I 9 kap. vapenlagen samt 3 och 6 a §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling finns bestämmelser om vapenbrott och vapensmuggling.

Regeringen får enligt 11 kap. 1 § f vapenlagen föreskriva att lagen inte ska gälla i fråga om skjutvapen, ammunition och ljuddämpare som en företrädare för en annan stats myndighet medför vid tillfällig tjänstgöring i Sverige. Med stöd av bemyndigandet har regeringen i

[54] Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

4 kap. 4 § vapenförordningen föreskrivit att företrädare för en annan stats myndighet som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt bl.a. LIPS är undantagna från vapenlagens bestämmelser om skjutvapen och ammunition. I bestämmelsen uppställs inte något krav på att vapnen ska medföras för tjänsteändamål. Det kan jämföras med 4 kap. 5 § vapenförordningen, enligt vilken företrädare för polisen i något av de nordiska länderna som vid transitering medför skjutvapen för tjänsteändamål undantas från vapenlagens bestämmelser, och med 4 kap. 6 § vapenförordningen, enligt vilken undantaget från kravet på införseltillstånd gäller skjutvapen som en svensk polis är skyldig att inneha för tjänsten. Med beaktande särskilt av kravet på tydlighet i straffrättslig lagstiftning skulle – för att ta ett tillspetsat exempel – den nuvarande lydelsen av 4 kap. 4 § vapenförordningen kunna medföra att en utländsk tjänsteman som tjänstgör i Sverige inom ramen för något av de internationella samarbeten som omfattas av bestämmelsen, och därvid medför vapen för ändamål som inte är tjänsterelaterade, inte kan dömas för vapenbrott eller vapensmuggling. Bestämmelsen bör därför ändras så att det är tjänsteutrustningen som undantas från vapenlagens bestämmelser i stället för tjänstemännen i sig. Det skulle också bättre motsvara utformningen av bemyndigandet i 11 kap. 1 § f vapenlagen.

Att vapen och ammunition som utgör tjänsteutrustning och medförs av utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt LIPS undantas från tillståndskraven, kan motiveras med att kraven inte skulle fylla någon funktion beträffande tjänstemännen och att kraven skulle kunna fördröja eller hindra angeläget samarbete (se Ds 2016:13 s. 105 f.). Risken för att ett tillståndskrav skulle förhindra angeläget samarbete är särskilt påtaglig i sådana brådskande situationer som avtalet med Finland tar sikte på. Undantaget från tillståndskravet bör därför gälla även vid samarbete enligt avtalet med Finland. Det kräver inte någon författningsändring utöver den som föreslås i föregående stycke.

Polismyndigheten har framfört att samarbete enligt LIPS skulle underlättas om undantaget från vapenlagens bestämmelser gjordes tillämpligt även på utrustning som medförs av utländska tjänstemän i samband med gemensamma övningar och andra utbildningsinsatser enligt rådsbesluten och avtalen med Danmark, Norge och Finland (jfr artikel 8 andra stycket i avtalet med Finland). Ett undantag från vapenlagen som gäller även vid gemensamma utbildningsinsatser i

Sverige är enligt vår bedömning motiverat eftersom lagens krav inte heller i det sammanhanget fyller någon egentlig funktion och för att ett tillståndskrav skulle kunna fördröja angelägna utbildningsinsatser. I värsta fall kan onödiga administrativa krav leda till dämpat engagemang för samarbete.

Sammantaget föreslår vi att det ska föreskrivas i 4 kap. 4 § vapenförordningen att vapenlagen inte gäller i fråga om utrustning som medförs för tjänsteändamål av företrädare för en annan stats myndighet vid utförande av uppgifter enligt LIPS eller vid utbildning i sådana uppgifter. Begreppet utbildning omfattar såväl teoretiska moment som praktiska övningssituationer.

Polismyndigheten har vidare påtalat att ett motsvarande behov av regellättnader för att underlätta gemensamma övningar föreligger även beträffande tillträdesförordningen, krigsmaterielförordningen och förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor. Vi behandlar dessa frågor nedan.

Införsel och innehav av batonger

I finska polismäns utrustning ingår även batong, som inte omfattas av vapenlagens bestämmelser. Batonger får enligt 1 § förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål inte föras in till Sverige utan tillstånd. Genom en hänvisning i 4 § samma förordning till 4 kap. 4 § vapenförordningen undantas dock företrädare för en annan stats myndighet som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt bl.a. LIPS från tillståndskravet.

Att utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt LIPS undantas från tillståndskravet, kan motiveras på samma sätt som undantaget från kravet på tillstånd till införsel av skjutvapen och ammunition. Finska polismän som utför uppgifter enligt avtalet med Finland bör därför omfattas av undantagsbestämmelsen i 4 § förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål. Det kräver inte några författningsändringar.

Genom de ovan föreslagna ändringarna i 4 kap. 4 § vapenförordningen klargörs att det endast är sådana batonger som medförs för tjänsteändamål som undantas från tillståndskravet samt att undantaget gäller även vid utbildningsinsatser.

Batonger får inte innehas bl.a. på allmän plats eller i fordon på allmän plats. Förbudet gäller inte om batongen enligt särskilda föreskrifter ingår i utrustning för viss tjänst eller visst uppdrag eller om innehavet annars med hänsyn till föremålets art, innehavarens behov och övriga omständigheter är att anse som befogat (1 § lagen [1988:254] om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål).

Utländska tjänstemän som omfattas av undantagsbestämmelsen i 4 § förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål får anses omfattas av undantaget för befogade innehav av batonger (se Ds 2016:13 s. 106 f. och den norska promemorian[55] s. 65). Det krävs därför inte någon författningsreglering i den här delen.

Utförsel av krigsmateriel

När finska polismän har utfört uppgifter i Sverige kommer de att behöva återföra sin tjänsteutrustning till Finland.

Enligt 1 och 6 §§ krigsmateriellagen får skjutvapen och ammunition som huvudregel inte föras ut ur Sverige utan tillstånd. Tillstånd får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Tillstånd behövs enligt 4 a § krigsmaterielförordningen inte för utförsel till ett annat EES-land, om materielen har förts in i landet av ett utländskt organ för att användas vid tillfällig tjänstgöring enligt LIPS.

Att tillstånd inte behövs när utländska organ för ut krigsmateriel som förts in till Sverige för att användas vid tillfällig tjänstgöring enligt LIPS, kan motiveras med hänvisning till att det generella förbudet mot utförsel av krigsmateriel framför allt är motiverat när det gäller andra slags utförslar, t.ex. utförslar till en kund eller en slutanvändare inom ramen för handel med krigsmateriel, och av praktiska skäl (se Ds 2016:13 s. 107). Av samma anledningar bör den finska polisens utförsel av krigsmateriel efter avslutad biståndsinsats enligt avtalet med Finland omfattas av undantagsbestämmelsen i 4 a § krigsmaterielförordningen. Det kräver inte några författningsändringar.

[55] Justitiedepartementets promemoria Avtal med Norge om samarbete mellan särskilda insatsgrupper i krissituationer (Ju2019/00432/L4).

Det finns enligt vår bedömning inte några skäl att i tillståndshänseende behandla utförsel av vapen som förts in i Sverige av utländska tjänstemän olika beroende på om det skett för utförande av uppgifter enligt LIPS eller för utbildning i sådana uppgifter. Det bör därför föreskrivas i 4 a § krigsmaterielförordningen att tillstånd inte behövs för utförsel till ett annat EES-land, om materielen har förts in i landet av ett utländskt organ för att användas vid utförande av uppgifter enligt LIPS eller vid utbildning i sådana uppgifter.

Hantering och överföring av explosiva varor

När en utländsk tjänsteman har med sig sitt tjänstevapen och tillhörande ammunition till Sverige respektive använder vapnet i Sverige sker en överföring respektive hantering av explosiv vara (ammunition) enligt 5 § 1 och 2 LBE. Överföring och hantering av explosiv vara kräver tillstånd enligt 16 § första stycket LBE.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har föreskrivit att tillstånd inte behövs för överföring av ammunition som omfattas av vapenlagen (2 kap. 2 § 3 MSBFS 2016:4) eller för användning eller förvaring av ammunition som omfattas av tillstånd till innehav av skjutvapen eller ammunition enligt vapenlagen (2 kap. 3 § 1 MSBFS 2019:1).

Bestämmelsen i 4 kap. 4 § vapenförordningen, såväl i sin nuvarande som i ovan föreslagen lydelse, innebär att ammunition som medförs av utländska tjänstemän vid samarbete enligt LIPS inte omfattas av vapenlagen. De undantag som MSB har föreskrivit är därmed inte tillämpliga. Av den anledningen finns en särskild bestämmelse om undantag i 13 § fjärde stycket 1 FBE enligt vilket en utländsk myndighet inte behöver ha tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor vid samarbete enligt 4 eller 4 a kap. LIPS. Detta undantag behöver utvidgas till att omfatta även samarbete enligt avtalet med Finland. Eftersom utländska tjänstemän även vid samarbete enligt avtalet med Danmark eller gränsöverskridande övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen får överföra och hantera ammunition bör utvidgningen av undantaget omfatta även sådant samarbete.

Det finns enligt vår bedömning inte några skäl att i tillståndshänseende behandla utländsk myndighets överföring eller hantering av

explosiva varor olika beroende på om den avser utförande av uppgifter enligt LIPS eller utbildning i sådana uppgifter. Det bör därför föreskrivas i 13 § fjärde stycket 1 FBE att tillstånd inte behövs vid utförande av uppgifter enligt LIPS eller vid utbildning i sådana uppgifter. Det skulle kunna hävdas att redan den nuvarande formuleringen av bestämmelsen (”samarbete enligt”) omfattar gemensamma utbildningsinsatser. Vårt förslag får då ses som ett förtydligande av detta.

Anmälningsskyldighet

In- och utförsel av vapen och ammunition över Sveriges gräns mot ett annat EU-land ska alltid anmälas till Tullverket, se 3 § 1 och 3 samt 4 § andra stycket inregränslagen. För batonger som inte omfattas av något förbud mot eller villkor för in- och utförsel gäller inte någon anmälningsskyldighet (jfr 4 § första stycket inregränslagen).

Tullverket får enligt 8 § inregränsförordningen[56] meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten. Tullverket har bestämt att företrädare för svenska statliga myndigheter på förhand får anmäla kommande in- eller utförsel av vapen och ammunition för annan stats myndighets räkning. Anmälan ska ske per telefon, e-post eller på annat lämpligt sätt och lämnas till vakthavande befäl på Tullverkets ledningscentral.[57]

Vid in- och utförsel av vapen och ammunition över Sveriges gräns mot ett land som inte är medlem i EU gäller enligt unionstullkodexen[58] en deklarationsskyldighet. Vid genomförandet av Prümrådsbeslutet och Atlasrådsbeslutet konstaterade regeringen att anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen och deklarationsskyldigheten enligt unionstullkodexen underlättar upprätthållandet av förbud mot och villkor för in- och utförsel samt över lag bidrar till kontrollen över vissa föremål. Skäl kunde enligt regeringen anföras för att göra undantag från dessa skyldigheter vid internationellt

[56] Förordning (1996:702) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.
[57] Se 2 kap. 4 § och 8 kap. 3 § TFS 2016:23 samt VER 2022-385 Handledning för in- och utförsel av vapen, ljuddämpare och ammunition för svenska statliga myndigheter samt företrädare för annan stats myndighet.
[58] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

polisiärt samarbete. Enligt regeringen var det emellertid sannolikt inte möjligt att helt göra undantag från den deklarationsskyldighet som gäller enligt unionsrätten. Regeringen gjorde därför bedömningen att anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen och deklarationsskyldigheten enligt unionstullkodexen borde gälla även fortsättningsvis (se Ds 2016:13 s. 108).

Bestämmelser om kompensatoriska åtgärder för kontroll av vapen inom unionen finns i vapendirektivet[59]. Direktivet slår fast en gemensam minimistandard som alla medlemsstater måste hålla i sin nationella vapenlagstiftning, bl.a. när det gäller formaliteter för förflyttning av vapen inom unionen. Direktivet är dock inte tillämpligt på vapen och ammunition som i enlighet med nationell rätt innehas av polisen (artikel 2.2). Något på unionsrätten baserat hinder mot att vid internationellt polisiärt samarbete göra undantag från anmälningsskyldigheten vid inre gräns synes således inte föreligga. Att unionsrättsliga hinder eventuellt föreligger mot att göra undantag från deklarationsskyldigheten vid yttre gräns saknar såvitt vi kan bedöma betydelse för frågan om anmälningsskyldigheten vid inre gräns bör upprätthållas. Anmälningsskyldigheten för utländska tjänstemän som tillfälligt tjänstgör i Sverige fyller knappast någon reell funktion. Vidare är det i många brådskande situationer inte möjligt att fullgöra anmälningsskyldigheten utan att syftet med ingripandet går förlorat. Tullverket har därtill upplyst att det enligt de uppgifter som verket har är mycket sällan som danska polismän anmäler vapeninförsel vid gränsöverskridande förföljande över Öresundsförbindelsen. Starka skäl talar alltså för att göra undantag från anmälningsskyldigheten vid brådskande polisiärt samarbete. Operativt samarbete enligt Schengenkonventionen och avtalen med Danmark och Finland är till sin natur brådskande. Även gränsöverskridanden inom ramen för samarbete enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge kan vara brådskande. Anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen bör därför inte gälla för in- och utförsel av vapen och ammunition vid samarbete enligt avtalen med Danmark, Finland och Norge eller Atlasrådsbeslutet eller vid övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen. När det gäller samarbete enligt Prümrådsbeslutet gör sig skälen för ett borttagande av anmälningsskyldigheten inte lika starkt gällande eftersom sådana insatser

[59] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 av den 24 mars 2021 om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

inte innefattar gränsöverskridanden som är brådskande i nu aktuell mening. Intresset av en enkel och tydlig reglering gör dock att vi ändå bedömer att undantaget bör gälla generellt vid utförande av uppgifter enligt LIPS.

Vid utförsel av krigsmateriel gäller en fristående anmälningsskyldighet till Tullverket enligt 15 § krigsmaterielförordningen. Enligt 15 a § samma förordning omfattar anmälningsskyldigheten dock inte sådana utförslar i samband med samarbete enligt LIPS som är undantagna från kravet på utförseltillstånd i lagen om krigsmateriel. Det innebär att anmälningsskyldigheten inte kommer att gälla när finska polismän för ut sådan utrustning som klassas som krigsmateriel efter samarbete enligt avtalet med Finland. Liksom vid annat samarbete enligt LIPS framstår det som en lämplig ordning.

10.2 Tillträde till svenskt territorium

Förslag: Undantaget i 4 § tredje stycket 1 tillträdesförordningen från kravet på tillstånd för tillträde till svenskt territorium bör gälla även vid utförande av uppgifter enligt avtalet med Finland samt vid övning av sådana uppgifter som avses i bestämmelserna i LIPS om samarbete enligt Schengenkonventionen, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet, avtalet med Norge och avtalet med Finland.

Om finsk polis använder statsfartyg eller statsluftfartyg vid samarbete enligt avtalet med Finland ska de genast underrätta Polismyndigheten om detta. Polismyndigheten ska i sin tur genast underrätta Försvarsmakten.

Bestämmelsen i tillträdesförordningen om att besättningen på ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg inte utan regeringens tillstånd får bära annat vapen än blankt vapen som tillhör uniformsdräkten när de lämnar fartyget ska inte gälla för utländska tjänstemän som utför sådana uppgifter som avses i 4 § tredje stycket 1 tillträdesförordningen.

Skälen för förslaget

Regleringen i avtalet med Finland

Finska polismän har i de situationer som avses i artiklarna 3 och 4 i avtalet med Finland rätt att korsa gränsen. Avtalet innehåller inte några särskilda bestämmelser som begränsar denna rätt till att avse viss typ av gräns eller korsande medelst viss typ av fordon.

Gällande rätt

I tillträdesförordningen (1992:118) finns bestämmelser om utländska luftfartygs och statsluftfartygs tillträde till svenskt territorium. Med statsfartyg och statsluftfartyg avses bl.a. fartyg respektive luftfartyg som ägs eller brukas av en stat i icke-kommersiellt syfte (2 § tillträdesförordningen). Enligt 4 § tillträdesförordningen är utgångspunkten att det behövs tillstånd för att sådana fartyg ska få tillträde till svenskt territorium. Tillstånd behövs dock inte för andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg eller andra statsluftfartyg än militära stridsflygplan som används av utländska tjänstemän som på svenskt territorium utför polisuppgifter med stöd av 2, 4 eller 4 a kap. LIPS. I FIPS finns dock bestämmelser om skyldighet att i sådana situationer samråda med eller underrätta Försvarsmakten.

Försvarsmakten får på begäran av en kommun eller en statlig myndighet som svarar för räddningstjänsten meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium vid räddningsinsatser eller vid övning av sådana insatser (5 § andra stycket tillträdesförordningen).

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kustbevakningen ska enligt 2 kap. 1 § FIPS samråda med Försvarsmakten innan den beslutar om samtycke till gränsöverskridande övervakning, om de utländska tjänstemännen använder statsfartyg eller statsluftfartyg. Motsvarande skyldighet gäller för Polismyndigheten inför beslut om gränsöverskridande förföljande. I brådskande situationer gäller att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen när de tar emot en anmälan om övervakning eller förföljande genast ska underrätta Försvarsmakten om de utländska tjänstemännen använder statsfartyg eller statsluftfartyg.

Innan Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ingår en överenskommelse om samarbete enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet

eller avtalet med Norge ska den – om de utländska tjänstemännen ska använda statsfartyg eller statsluftfartyg – samråda med Försvarsmakten (4 kap. 7 § och 4 a kap. 4 § FIPS).

Besättningen på ett utländskt statsluftfartyg får enligt 11 § tillträdesförordningen inte utan regeringens tillstånd bära annat än blankt vapen som hör till uniformsdräkten när luftfartyget lämnas.

Våra överväganden

Det kan inte uteslutas att finska polismän kan komma att använda statsfartyg eller statsluftfartyg, t.ex. helikopter, för att korsa gränsen vid samarbete enligt avtalet med Finland. För att underlätta samarbetet bör tillträdesförordningens bestämmelser om undantag från kravet på tillstånd utvidgas till att gälla också vid utförande av polisuppgifter enligt avtalet med Finland.

På motsvarande sätt som vi har föreslagit ovan beträffande vapenförordningen och krigsmaterielförordningen bör undantaget även gälla vid utbildning. I detta sammanhang bör dock undantaget omfatta endast praktiska övningssituationer.

Eftersom bistånd enligt avtalet med Finland aktualiseras endast i brådskande situationer bör det inte ställas upp något krav på samråd med Försvarsmakten. Polismyndigheten bör dock på samma sätt som enligt 2 kap. 1 § tredje stycket FIPS gäller vid brådskande gränsöverskridande övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen – vara skyldig att genast underrätta Försvarsmakten om finska polismän använder statsfartyg eller statsluftfartyg. En bestämmelse om detta bör därför införas i FIPS. Det bör även föreskrivas att finsk polis genast ska underrätta Polismyndigheten om sådant användande.

Inför övning bör alltid gälla ett krav på föregående samråd med Försvarsmakten. Sådana övningar kan aktualiseras inom ramen för samarbete enligt rådsbesluten samt avtalen med Norge och Finland. Föreskrifter om samrådskrav inför sådana övningar bör införas i FIPS.

I 2 kap. 1 § FIPS föreskrivs att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen genast ska underrätta Försvarsmakten när den tar emot en *begäran om gränsöverskridande förföljande* enligt 2 kap. 5 § LIPS om de utländska tjänstemännen använder statsfartyg eller statsluftfar-

tyg. Någon begäran om förföljande kan dock inte göras enligt 2 kap. 5 § LIPS, men väl en *anhållan om bistånd*. Förordningsbestämmelsen bör ändras i enlighet med detta.

Vid samarbete enligt avtalet med Finland kommer finska polismän normalt att vara beväpnade även med annat än blanka vapen. Deras rätt att i Sverige använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning ska enligt vårt förslag framgå direkt av lag (se avsnitt 8.5.3). Kravet i 11 § tillträdesförordningen på regeringens godkännande bör därför inte omfatta finska polismän som lämnar ett statsfartyg eller ett statsluftfartyg inom ramen för fullgörande av uppgifter enligt avtalet med Finland.

Bestämmelsen i 11 § tillträdesförordningen har inte berörts i förarbetena vid genomförandet av Schengenkonventionen, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller avtalet med Norge. Vid gränsöverskridande övervakning och förföljande enligt Schengenkonventionen framgår de utländska tjänstemännens rätt att använda vapen av lag. När det gäller rådsbesluten och avtalet med Norge ska samarbetet dessutom föregås av en överenskommelse som ingås av regeringen eller på bemyndigande av regeringen och som bl.a. ska reglera vilka vapen utländska tjänstemän ska få inneha. Mot denna bakgrund bör kravet i 11 § tillträdesförordningen inte heller gälla för utländska tjänstemän som utför uppgifter enligt 2, 4 eller 4 a kap. LIPS.

11 Svenskt bistånd till Finland

11.1 Ett nytt kapitel i förordningen om internationellt polisiärt samarbete

Förslag: Det bör införas ett nytt kapitel i förordningen om internationellt polisiärt samarbete (FIPS). Kapitlet, som bör inledas med dynamiska definitioner av begreppen ”gränsområdet” och ”den finska polismyndigheten”, ska innehålla grundläggande bestämmelser om det svenska lokala kontaktstället (se avsnitt 8.7.1) samt förutsättningarna för och beskaffenheten av svenskt bistånd till Finland. Kapitlet bör även innehålla ett bemyndigande för Polismyndigheten att meddela föreskrifter om förbud mot användning av vissa vapen samt om verkställighet av bestämmelserna om operativt samarbete enligt avtalet med Finland.

Skälen för förslaget

Svenska förvaltningsmyndigheters befogenheter är normalt begränsade till svenskt territorium om inte annat särskilt anges i författning. För att en myndighet ska ha befogenhet att agera inom sitt materiella ansvarsområde utanför Sveriges gränser ska detta alltså framgå av en författning (se Ds 2021:10 s. 114 f.). Förutsättningarna för och beskaffenheten av svenskt bistånd till Finland enligt avtalet med Finland bör därför komma till uttryck i författning. Detta kan – på motsvarande sätt som vid samarbete enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge – regleras i ett särskilt kapitel i FIPS.

Kapitlet bör, av samma skäl som angetts i avsnitt 8.1, inledas med dynamiska definitioner av begreppen ”den finska polismyndigheten”

och ”gränsområdet”. I förordningen ska dock begreppet gränsområde avse den finska delen av gränsområdet.

I avsnitt 8.7.1 har vi föreslagit att det ska framgå av förordning att Polismyndigheten ska utse ett lokalt kontaktställe samt vilka uppgifter det lokala kontaktstället ska ha beträffande samarbete enligt avtalet med Finland. Bestämmelsen om detta bör placeras i det nya kapitlet i FIPS. Det finns givetvis inget som hindrar att det lokala kontaktstället ges även andra uppgifter än de som framgår av den föreslagna bestämmelsen.

I avsnitt 8.5.3 har vi föreslagit att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att vissa tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning inte får användas av finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet med Finland samt att regeringen ska bemyndiga Polismyndigheten att meddela sådana föreskrifter. Det nya kapitlet i FIPS bör därför innehålla ett sådant bemyndigade för Polismyndigheten. Polismyndigheten bör vidare bemyndigas att meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna om operativt samarbete enligt avtalet med Finland.

11.2 Förutsättningar för bistånd och biståndets beskaffenhet

Förslag: Polismyndigheten ska på begäran av den finska polismyndigheten få lämna brådskande bistånd till finsk polis om det behövs för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Biståndet ska få bestå av att svenska polismän på finskt territorium vidtar de provisoriska åtgärder som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott.

Svenska polismän ska utan begäran få ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet uppstår en situation som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran ska förverkligas innan finsk polis hinner anlända och agera. Ingripandet ska få avse alla provisoriska åtgärder som behövs för att avvärja faran.

Skälen för förslaget

Förutsättningarna för och beskaffenheten av svenskt bistånd till Finland bör motsvara vad som föreslås gälla för finskt bistånd till Sverige (se kapitel 8). Regleringen i FIPS bör därför utformas med utgångspunkt i motsvarande bestämmelser i lagen om internationellt polisiärt samarbete (LIPS). Denna reciproka utformning av regleringen av förutsättningarna för att begära respektive lämna bistånd motsvarar utformningen av bestämmelserna i 4 och 4 a kap. LIPS respektive 4 och 4 a kap. FIPS om samarbete enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge.

Det är det lokala kontaktstället som ska pröva en begäran om bistånd enligt artikel 3 i avtalet med Finland. Utgångspunkten bör enligt vår mening därvid vara att det finska lokala kontaktställets bedömning av om förutsättningarna för en biståndsbegäran är uppfyllda ska godtas. Förutom att det finska lokala kontaktstället normalt sett har ett bättre underlag för att göra den bedömningen främjar ett sådant förhållningssätt förutsättningarna för ett förtroendefullt samarbete. Vad det svenska lokala kontaktstället i första hand bör inrikta sin prövning på är i stället huruvida det finns svenska polismän som är lämpliga för uppdraget i tjänst (se avsnitt 11.4) och, i så fall, huruvida resursläget möjliggör att de avdelas för ett ingripande i Finland.

De föreslagna bestämmelserna klargör under vilka förutsättningar Polismyndigheten får lämna bistånd och vad biståndet får bestå av. Bestämmelserna utgör dock inte någon självständig rättslig grund för ingripande i Finland, utan bistånd får lämnas och åtgärder vidtas endast under de förutsättningar som gäller enligt finsk rätt.

11.3 De svenska polismännens befogenheter

Bedömning: Det behövs inte någon författningsreglering av svensk polismäns befogenheter i Finland.

Det bör inte i svensk rätt uppställas något krav på att svenska polismän som utför uppgifter i Finland enligt avtalet med Finland måste agera inom ramen för de befogenheter som de har enligt svensk lagstiftning.

Skälen för bedömningen

De svenska polismännens befogenheter att vidta tvångsåtgärder samt använda våld och särskilda hjälpmedel när de enligt avtalet med Finland utför uppgifter på finskt territorium regleras av finsk rätt (se artiklarna 6 och 7 i avtalet med Finland). Det behövs därför inte någon svensk författningsreglering av de svenska polismännens befogenheter i Finland (jfr prop. 1999/2000:64 s. 95 och SOU 2011:25 s. 220). I det finska utkastet till proposition om godkännande av avtalet föreslås att svenska polismän ska ha de befogenheter som regleras i 2 kap. 1–3, 6–15 och 20 §§ i den finska polislagen samt befogenheter att enligt den finska tvångsmedelslagen gripa, kroppsvisitera, göra platsundersökning, spärra av platser och omhänderta föremål i beslags- eller kopieringssyfte (se kapitel 5).

Avtalets bestämmelser om att befogenheterna ska utövas i enlighet med finsk rätt innehåller även tillägget att de svenska polismännen ska agera inom ramen för sina befogenheter enligt svensk lagstiftning. Innebörden av detta krav är att en svensk polisman som utför uppgifter i Finland endast får vidta åtgärder och använda våld om det föreligger förutsättningar för det enligt såväl svensk som finsk rätt.

Vi har behandlat detta krav på dubbel befogenhet när det gäller finska polismän som tjänstgör i Sverige i avsnitten 8.4.3 och 8.5.3. Vi hänvisar till de överväganden som vi har redovisat där och konstaterar att det inte heller beträffande svenska polismän som tjänstgör i Finland finns något skäl att i svensk rätt ställa upp ett sådant krav. Såvitt framgår av den finska utredningens utkast till proposition kommer dock ett sådant krav att gälla enligt finsk rätt.

11.4 Behöriga polismän

Förslag: Bistånd ska få lämnas av polismän som är anställda vid Polismyndigheten och lämpliga för uppgiften.

Skälen för förslaget

Av artikel 2 i avtalet framgår att det är polismän vid Polismyndigheten som är behöriga att lämna bistånd enligt avtalet. Detta ska framgå av FIPS.

Sverige ska enligt artikel 8 i avtalet ansvara för att svenska polismän som deltar i samarbetet har den kompetens, de kunskaper och den utrustning som krävs för uppgiften. Det bör därför föreskrivas i FIPS att svenska polismän ska vara lämpliga för uppgiften för att vara behöriga att lämna bistånd. När det gäller den närmare innebörden av lämplighetskravet, se avsnitt 8.6 där motsvarande krav på finska polismän behandlas.

Vilka krav på språkkunskaper som bör ställas kan, liksom beträffande kravet på kunskaper om finsk rätt, variera beroende på den situation som föreligger. Det bör enligt vår uppfattning inte vara en förutsättning att polismannen kan kommunicera på finska, men om så är fallet är det naturligtvis en stor fördel. Den finska utgångspunkten är emellertid att svenska polismän ska kunna tala finska (se avsnitt 4.2 i det finska utkastet till proposition om genomförande av avtalet). Enligt vår mening framstår ett sådant krav som onödigt restriktivt, särskilt i vissa artikel 4-situationer. Det är dock Finland som ytterst avgör vilka kompetenskrav som ska ställas på svenska polismän som lämnar bistånd enligt avtalet. Det ankommer på Polismyndigheten att föra en dialog med den finska polismyndigheten om lämplighetskravet, bevaka vilka krav som ställs och att anordna relevant utbildning.

11.5 Svensk straffrättslig jurisdiktion

Bedömning: Svensk domstol ska vara obegränsat behörig att pröva åtal för brott som svenska polismän begår i tjänsten när de utför uppgifter i Finland enligt avtalet med Finland. Åtal för brotten ska kunna väckas utan krav på åtalsförordnande. Detta kräver inte några författningsändringar.

Skälen för bedömningen

Svensk domstol är enligt 2 kap. 3 § BrB behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige om brottet har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning. Något krav på dubbel straffbarhet gäller inte vid denna behörighetsgrund (2 kap. 5 § BrB). Domsrätten kan begränsas av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser eller av överenskommelser med främmande makt (2 kap. 12 § BrB).

Åtal för brott som har begåtts utom riket får som utgångspunkt väckas endast om Riksåklagaren har meddelat åtalsförordnande. Förordnande krävs dock inte om brottet har begåtts i utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar svensk allmän ställning eller i något av de nordiska länderna (2 kap. 7 § 2 och 5 BrB).

Det finns inte några bestämmelser om jurisdiktion i avtalet med Finland. Avtalet innebär således inte något åtagande för Sverige att oinskränkt kunna åtala och döma svenska polismän för gärningar som de begår i Finland när det utför uppgifter enligt avtalet. Avtalet hindrar dock inte bestämmelser med det innehållet i svensk rätt.

Utgångspunkten bör vara att frågan om straffrättslig jurisdiktion regleras på ett enhetligt sätt för svenska tjänstemän som utför arbetsuppgifter i en annan stat (se prop. 2019/20:38 s. 34). Något skäl att beträffande samarbete enligt avtalet med Finland göra avsteg från de allmänna bestämmelserna om jurisdiktion och undantag från kravet på åtalsförordnande föreligger inte.

Eftersom även Finland kan göra anspråk på jurisdiktion över brott som svenska polismän begår när de utför uppgifter enligt avtalet med Finland kan det uppkomma situationer med kompetenskonflikter. Sådana situationer får lösas genom samråd mellan de båda länderna (se avsnitt 9.4).

Den föreslagna ordningen kräver inga författningsändringar.

11.6 Skadeståndsrättsligt skydd och ansvar

Förslag: Den svenska staten ska inte ersätta skador som svenska polismän vållar när de utför uppgifter enligt avtalet med Finland.

Skälen för förslaget

Regleringen i avtalet med Finland

När svenska polismän inom ramen för avtalet verkar på finskt territorium ska Sverige enligt artikel 11 ansvara i enlighet med finsk lagstiftning för de eventuella skador som de förorsakar under sina insatser. Finland ska ersätta skadorna enligt samma villkor som gäller för skador som förorsakats av finska polismän. Om svenska polismän har förorsakat skador på någon person på finskt territorium ska Sverige till fullo ersätta Finland för alla belopp som har betalats ut till offren eller de personer som har befullmäktigats att handla på offrens vägnar.

Gällande rätt

Staten är under vissa förutsättningar ersättningsskyldig för en skada som vållas i tjänsten av en statlig arbetstagare, och ska också ersätta en skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. På vissa områden kompletteras den allmänna regleringen med särskilda regler (se avsnitt 9.3).

Bestämmelser om svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar är inte tillämpliga när skadorna vållas i en annan stat i samband med gränsöverskridande övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen eller i samband med samarbete enligt avtalet med Danmark, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet eller avtalet med Norge (5 kap. 4 § LIPS). Bestämmelsen har införts för att skadelidande inte ska kunna rikta anspråk mot både den svenska staten och den stat där skadan vållats, när den senare staten åtagit sig att ersätta skadan som om den orsakats av statens egna tjänstemän (se prop. 1999/2000:64 s. 115 och prop. 2016/17:139 s. 76 f.).

Vår bedömning

Finland åtar sig enligt artikel 11 i avtalet att – gentemot den skadelidande – ersätta skador som svenska polismän vållar i Finland. Av den anledningen bör en skadelidande inte kunna rikta anspråk också

mot den svenska staten. Bestämmelsen i 5 kap. 4 § LIPS ska därför utvidgas till att gälla även skador i samband med samarbete enligt avtalet med Finland. Rubriken till 5 kap. behöver ändras så att den nämner avtalet med Finland.

Av avtalet följer att det i relationen mellan Finland och Sverige är den svenska staten som ansvarar för eventuella skador som svenska polismän förorsakar när de utför uppgifter i Finland enligt avtalet, samt att den svenska staten till fullo ska ersätta den finska staten för de belopp som har betalats ut för skador på någon person (se avsnitt 9.3 beträffande detta uttryck). Överenskommelsen är i denna del att beteckna som ett folkrättsligt åtagande staterna emellan och föranleder inte några lagstiftningsåtgärder.

11.7 Arbetsrätt och tillsyn

Bedömning: När svenska polismän utför uppgifter enligt avtalet med Finland bör de omfattas av svensk lagstiftning när det gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare samt stå under tillsyn av JO och JK. Detta kräver inte några författningsändringar.

Det bör inte införas någon bestämmelse om skyldighet för svenska polismän att tjänstgöra i Finland inom ramen för samarbete enligt avtalet med Finland.

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 10 i avtalet med Finland ska svenska polismän som inom ramen för avtalet verkar på finskt territorium i tjänsterättsligt hänseende, särskilt vad gäller de disciplinära bestämmelserna, omfattas av den tillämpliga lagstiftningen i Sverige. Beslut om disciplinansvar ska fattas av svenska myndigheter. Det finns inte några särskilda bestämmelser om tillsyn i avtalet.

I avsnitt 9.7 finns en redogörelse för svenska lagvalsregler för avtalsförpliktelser och den svenska regleringen av disciplinansvar. Regleringen innebär att svenska polismän som utför uppgifter enligt avtalet med Finland kommer att omfattas av svensk lagstiftning när det gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och

disciplinansvar. Detta överensstämmer med den ordning som enligt avtalet ska gälla. Det krävs därför inte några lagstiftningsåtgärder i den här delen.

I avsnitt 9.6 finns en redogörelse för JO:s och JK:s tillsyn över polisen. Regelverket innebär att svenska polismän står under tillsyn av JO och JK även när de utför uppgifter enligt avtalet med Finland. Det är en lämplig ordning. Några lagstiftningsåtgärder beträffande tillsyn är därför inte påkallade.

Enligt 15 § polisförordningen är en anställd vid Polismyndigheten skyldig att arbeta i hela landet. Det ska framgå av anställningsbeviset om någon är skyldig att fullgöra annat arbete utomlands än resor i anställningen.

Det bör inte införas någon särskild bestämmelse om tjänstgöringsskyldighet när det gäller samarbete enligt avtalet med Finland. Att avtalsfrihet ska råda i detta avseende är även den hållning som Polismyndigheten har gett uttryck för vid våra möten. Frågan om skyldighet att tjänstgöra i Finland inom ramen för samarbete enligt avtalet är alltså en fråga som Polismyndigheten och den enskilde polismannen får diskutera och komma överens om, antingen i samband med anställningens ingående eller därefter.

11.8 Arbetsmiljö

Bedömning: Det bör inte införas några särskilda bestämmelser om arbetsmiljö.

Skälen för bedömningen

Avtalsbestämmelser motsvarande artikel 10 i avtalet med Finland har i tidigare lagstiftningsärenden inte ansetts omfatta arbetsmiljöfrågor (se prop. 2016/17:139 s. 72 och prop. 2019/20:38 s. 32). Det finns alltså inte några särskilda bestämmelser om arbetsmiljö i avtalet med Finland.

Arbetsmiljölagen (1977:1160), förkortad AML, är som huvudregel inte tillämplig utanför Sveriges gränser. När svenska arbetstagare utför arbete utomlands för en svensk arbetsgivare, kan arbetsgivaren dock ha vissa skyldigheter enligt lagen. Vid internationella

militära insatser ska flera av bestämmelserna i AML tillämpas på Försvarsmaktens personal och personal som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka (se 5 § och punkten 2 i övergångsbestämmelserna till lagen [2010:449] om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser).

Vid genomförandet av Prümrådsbeslutets och Atlasrådsbeslutets bestämmelser om operativt samarbete gjordes bedömningen att det saknades tillräckliga skäl för att införa en särreglering som sträckte ut AML:s tillämplighet vid samarbete utomlands. I propositionen (prop. 2016/17:139 s. 78 f.) framhöll regeringen bl.a. att samarbete enligt rådsbesluten pågår under kortare tid än de insatser som Försvarsmaktens personal och Polisens utlandsstyrka deltar i, att förhållandena vid samarbete enligt rådsbesluten normalt sett torde vara mindre riskfyllda än vid internationella militära insatser samt att svensk myndigheter skulle ha begränsade möjligheter att fullgöra ett eventuellt arbetsmiljöansvar eftersom de i stor utsträckning saknar inflytande över de omständigheter som gäller. Dessa argument gäller även för samarbete enligt avtalet med Finland. Särskilt när det gäller varaktigheten av utlandstjänstgöringen kan framhållas att den vid samarbete enligt avtalet med Finland kommer att vara mycket kortvarig även vid en jämförelse med samarbete enligt rådsbesluten. Vi anser därför att det saknas anledning att införa en särreglering som sträcker ut AML:s tillämplighet vid samarbete enligt avtalet med Finland.

AML kommer alltså i princip inte att gälla när svenska polismän utför uppgifter i Finland. Polismyndigheten har dock alltjämt det sekundära arbetsgivaransvaret och därmed ett ansvar för att svenska polismän är förberedda och lämpliga för arbetsuppgifterna, t.ex. genom att ha ändamålsenlig utbildning och utrustning, och efter en insats ett ansvar för t.ex. krisstöd, rehabilitering och företagshälsovård. Polismyndigheten har också en skyldighet att tillsammans den finska polismyndigheten beakta arbetsmiljörisker när allmänna rutiner och strukturer för samarbete enligt avtalet utarbetas. (Jfr a. prop. s. 79 och prop. 2019/20:38 s. 35.)

11.9 Underlättande av in- och utförsel av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

Bedömning: Svenska polismän som utför uppgifter enligt avtalet med Finland bör inte omfattas av

- kravet på införseltillstånd i förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål,
- kravet på utförseltillstånd i lagen om krigsmateriel,
- anmälningsskyldigheten till Tullverket enligt förordningen om krigsmateriel, eller
- kravet på införseltillstånd i vapenlagen.

Detta kräver inte några författningsändringar.

Förslag: Svenska polismän ska beträffande sådan utrustning som de medför för tjänsteändamål vid utförande av uppgifter enligt avtalet med Finland undantas från anmälningsskyldigheten till Tullverket enligt 4 § andra stycket inregränslagen[60]. Undantaget från anmälningsskyldigheten ska gälla även för de övriga operativa samarbeten som regleras i LIPS.

Skälen för bedömningen och förslaget

Införsel av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

När svenska polismän återvänder efter ett ingripande i Finland kommer de att behöva återinföra vapen och ammunition till Sverige.

Skjutvapen – varmed förstås även bl.a. tårgasanordningar och pepparspray – och ammunition får som utgångspunkt inte föras in till Sverige utan tillstånd (2 kap. 1 § vapenlagen). Regeringen har emellertid med stöd av ett bemyndigande i 11 kap. 1 § h vapenlagen föreskrivit att kravet på införseltillstånd inte gäller skjutvapen och ammunition som har överlämnats från staten till statliga tjänstemän eller personer som tillhör det militära försvaret, räddningstjänsten

[60] Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

eller polisen, om de är skyldiga att inneha vapnet för tjänsten (4 kap. 6 § vapenförordningen).

Inte heller batonger får som utgångspunkt föras in till Sverige utan tillstånd (1 § förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål). Genom en hänvisning i 4 § samma förordning till 4 kap. 6 § vapenförordningen undantas dock batonger som ingår i en polismans tjänsteutrustning från tillståndskravet.

Svenska polismän kommer alltså inte att behöva något tillstånd för att återinföra vapen och ammunition till Sverige. Liksom vid annat samarbete enligt LIPS framstår det som en lämplig ordning.

Utförsel av krigsmateriel

När svenska polismän korsar gränsen för att lämna bistånd enligt avtalet med Finland kommer de att behöva föra ut sin tjänsteutrustning ur landet.

Enligt 1 och 6 §§ lagen om krigsmateriel får skjutvapen och ammunition som huvudregel inte föras ut ur Sverige utan tillstånd. Tillstånd får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Regeringen har, med stöd av ett bemyndigande i 6 § samma lag, föreskrivit att tillstånd inte behövs för utförsel till ett annat EES-land, om den som för ut krigsmaterielen är Polismyndigheten och materielen ska användas vid tillfällig tjänstgöring utomlands och därefter återinföras i den utsträckning den inte förbrukas (4 a § andra stycket 1 förordningen om krigsmateriel).

Svenska polismän kommer alltså inte att behöva något tillstånd för att föra ut skjutvapen och ammunition ur landet. Liksom vid annat samarbete enligt LIPS framstår det som en lämplig ordning.

Anmälningsskyldighet

In- och utförsel av vapen och ammunition över Sveriges gräns mot ett annat EU-land ska alltid anmälas till Tullverket (3 § 3 och 4 § inregränslagen). För batonger som inte omfattas av något förbud mot eller villkor för in- och utförsel gäller inte någon anmälningsskyldighet (jfr 4 § första stycket inregränslagen).

Tullverket får enligt 4 § tredje stycket inregränslagen och 8 § förordningen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot Europeiska unionen meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten. Tullverket har föreskrivit att anmälan av skjutvapen (varmed avses samtliga vapen som omfattas av vapenlagen) med tillhörande ammunition som förs in eller ut av Polismyndigheten får ske på sätt som Tullverket bestämmer (2 kap. 4 § och 8 kap. 3 § TFS 2016:23). Tullverket har bestämt att företrädare för svenska statliga myndigheter på förhand får anmäla kommande in- eller utförsel av vapen och ammunition. Anmälan ska ske per telefon, e-post eller på annat lämpligt sätt och lämnas till vakthavande befäl på Tullverkets ledningscentral (VER 2022-385).

Vi har i avsnitt 10.1 gjort bedömningen att anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen inte bör gälla för utländska tjänstemäns in- och utförsel av vapen och ammunition vid operativt samarbete enligt LIPS. Vi hänvisar till de skäl vi har anfört där och konstaterar att behovet av kontroll över in- och utförsel av vapen och ammunition torde göra sig än mindre gällande beträffande svensk tjänsteutrustning än när det gäller utländsk sådan. Den författningsändring vi föreslår i avsnitt 10.1 ska därför omfatta även svenska tjänstemän.

Vid utförsel av krigsmateriel gäller en fristående anmälningsskyldighet till Tullverket enligt 15 § förordningen om krigsmateriel. Anmälningsskyldigheten omfattar inte sådana utförslar i samband med samarbete enligt LIPS som är undantagna från kravet på utförseltillstånd i lagen om krigsmateriel (15 a § förordningen om krigsmateriel). Det innebär att någon anmälningsskyldighet inte gäller när svenska polismän för ut krigsmateriel vid samarbete enligt avtalet med Finland. Liksom vid annat samarbete enligt LIPS framstår det som en lämplig ordning.

12 Offentlighet och sekretess

12.1 Utgångspunkter

Det finns inte några särskilda bestämmelser om sekretess i avtalet med Finland. Uppgifter som förekommer inom brottsbekämpande verksamhet är emellertid ofta skyddsvärda av hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen. Det behöver därför säkerställas att sekretessregleringen ger ett tillfredsställande skydd för sådana uppgifter. Regleringen måste dock samtidigt möjliggöra utbyte av relevant information mellan den svenska respektive finska polismyndigheten samt vara förenlig med offentlighetsprincipen och polismännens yttrandefrihet.

12.2 Gällande rätt

12.2.1 Allmänna förutsättningar för sekretess

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud mot att lämna ut allmänna handlingar. Sådana sekretessbestämmelser innebär begränsningar i yttrandefriheten enligt regeringsformen (RF), rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och, i vissa särskilt angivna fall, den meddelarfrihet som följer av TF och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och som utgör en särskilt viktig beståndsdel i offentlighetsprincipen och skyddet för yttrandefriheten.

Begränsningar av offentlighetsprincipen och yttrandefriheten får ske bl.a. med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott och för att skydda enskildas personliga förhållanden (se 2 kap. 23 §

RF och 2 kap. 2 § TF). Även främmande stats intresse av att förebygga och beivra brott kan beaktas (se prop. 1999/2000:61 s. 163 f. och prop. 2016/17:208 s. 39).

12.2.2 Offentlighets- och sekretesslagens tillämpningsområde

Sekretess gäller för myndigheter samt för personer som fått kännedom om en uppgift genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet 1) på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, 2) på grund av tjänsteplikt, eller 3) på annan liknande grund (2 kap. 1 § OSL). Med myndighet avses endast sådana organ som har att tillämpa TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Det innebär att utländska myndigheter och dess anställda som utgångspunkt inte omfattas av bestämmelserna i OSL.

12.2.3 Sekretess i polisiär verksamhet

I 18 och 35 kap. OSL finns materiella bestämmelser om sekretess i polisens verksamhet. I 18 kap. skyddas i huvudsak verksamhetsintressen, dvs. uppgifter vars röjande kan skada pågående utredningar eller framtida verksamhet. Enligt 18 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller annan verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Med förundersökning åsyftas förundersökning enligt rättegångsbalken (se JO 1997/98 s. 112 med vidare hänvisningar).

I 35 kap. OSL skyddas enskilda intressen, dvs. uppgifter vars röjande kan leda till skada eller men för enskilda individer. Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för

att förebygga brott, samt i annan verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten och som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (35 kap. 1 § OSL).

Vidare gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild eller ärende om omhändertagande enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten (35 kap. 20 § OSL).

12.2.4 Sekretess i det internationella samarbetet

Sekretess gäller hos brottsbekämpande myndigheter för uppgift som lämnats av ett utländskt organ inom ramen för internationellt polisiärt samarbete i syfte att förebygga, uppdaga, utreda och beivra brott, om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas (18 kap. 17 a § OSL). Bestämmelsen är avsedd att omfatta sådana uppgifter som svenska brottsbekämpande myndigheter får del av men som saknar betydelse för dessa myndigheters egen verksamhet.[61]

Sekretess gäller vidare för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i avtalet försämras om uppgiften röjs (15 kap. 1 a § OSL). En tillämpning av den bestämmelsen förutsätter dock normalt en uttrycklig sekretessbestämmelse i det berörda avtalet (se prop. 2012/13:192 s. 35).

En sekretessbelagd uppgift får inte röjas för en utländsk myndighet om inte utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten (8 kap. 3 § OSL). Eftersom prövningen av om ett utlämnande är förenligt med svenska intressen ska göras av myndigheten, förutsätts att den som

[61] Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (12 december 2022, version 26, JUNO), kommentaren till 18 kap. 17 a §.

lämnar ut uppgifterna enligt arbetsordning eller dylikt är behörig att besluta på myndighetens vägnar (se Lenberg m.fl., a.a., kommentaren till 8 kap. 3 §).

12.2.5 Undantag från sekretess

I 10 kap. OSL finns ett antal bestämmelser som syftar till att hantera situationer där intresset av sekretess ställs mot ett annat intresse som eventuellt bör ges företräde. Dessa bestämmelser är inte direkt tillämpliga i förhållande till utländska myndigheter, men väl indirekt genom den nyss återgivna bestämmelsen i 8 kap. 3 § OSL enligt vilken det ska prövas om uppgifterna i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet.

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Paragrafen ska tillämpas restriktivt.

Sekretess hindrar enligt 10 kap. 24 § OSL inte att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndighet, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen enligt vilken sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Bestämmelserna i 10 kap. 24 och 27 §§ OSL får inte tillämpas om sekretess gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL (se tredje stycket samma bestämmelse).

12.2.6 Meddelarfrihet

Om inte särskilda undantag har meddelats i lag, får den som omfattas av tystnadsplikt lämna sekretessbelagda uppgifter för publicering i media utan att riskera straff enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (BrB). Denna s.k. meddelarfrihet, som gäller för var och en, följer av 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL och är en av offentlighetsprincipens

hörnstenar. I förhållande till 18 kap. 1 § OSL gäller inte meddelarfrihet för uppgifter om hemliga tvångsmedel eller uppgifter vars publicering skulle utgöra vissa i 7 kap. TF och 5 kap. YGL angivna brott mot rikets säkerhet m.m. För uppgifter som skyddas av 15 kap. 1 a §, 18 kap. 17 a § eller 35 kap. 1 eller 20 § OSL gäller inte några begränsningar av meddelarfriheten.

Två viktiga beståndsdelar i skyddet för meddelare är efterforskningsförbudet och repressalieförbudet. Förbuden innebär att svenska myndigheter och allmänna organ inte får efterforska vem som har lämnat sekretessbelagda uppgifter till media eller vidta några åtgärder av bestraffningskaraktär mot en meddelare.

12.3 Finsk rätt

I 2 kap. 12 § i Finlands grundlag slås fast att var och en har yttrandefrihet samt att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Grundläggande bestämmelser om sekretess finns i lagen (621/1999) om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen).

En myndighetshandling är sekretessbelagd om det i offentlighetslagen eller någon annan lag föreskrivs eller en myndighet med stöd av lag har föreskrivit att den ska vara sekretessbelagd eller om handlingen innehåller uppgifter för vilka tystnadsplikt föreskrivs genom lag (22 § offentlighetslagen).

Den som är anställd hos en myndighet får inte röja en handlings sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling, och inte heller någon annan omständighet som han fått kännedom om i samband med sin verksamhet hos myndigheten och för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag (23 § offentlighetslagen).

De materiella sekretessbestämmelserna är i huvudsak samlade i 24 § offentlighetslagen. En brottsanmälan och handlingar i en förundersökning är sekretessbelagda fram till dess att ärendet behandlats vid ett sammanträde i domstol eller åklagaren beslutat att inte väcka åtal eller skriva av ärendet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling inte äventyrar brottsutredningen eller undersökningens syfte eller utan vägande skäl vållar den

som har del i saken skada eller lidande eller hindrar domstolen från att utöva sin rätt att sekretessbelägga handlingar enligt lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (punkten 3).

Handlingar som innehåller uppgifter om polisens taktiska och tekniska metoder och planer är sekretessbelagda om utlämnandet av uppgifter ur handlingarna skulle äventyra förebyggande och utredning av brott eller upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet (punkten 5).

Sekretess gäller vidare för handlingar som innehåller uppgifter om känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för ett brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål samt sådana handlingar som innehåller uppgifter om ett brottsoffer, om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående, förutsatt att utlämnandet av uppgifter inte är nödvändigt för utförande av ett myndighetsuppdrag (punkten 26). Sekretessen enligt punkten 26 fortsätter till skillnad från sekretessen enligt punkten 3 att gälla även efter det att ett ärende har förts till domstol eller avslutats på annat sätt (se prop. RP 30/1998 rd, s. 97 f.).

Enligt uppgifter som har inhämtats från vår finska systerutredning ska rekvisitet ”en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling” i 23 § offentlighetslagen förstås så, att en omständighet som en finsk polisman får kännedom om vid ett ingripande i Sverige omfattas av sekretess på motsvarande villkor som enligt 24 § offentlighetslagen hade gällt om uppgiften hade ingått i en handling i ett finskt ärende.

Utöver vad som särskilt bestäms i lag kan en myndighet lämna ut uppgifter ur en sekretessbelagd handling till en utländsk myndighet om samarbete mellan myndigheterna regleras i en för Finland bindande internationell överenskommelse (30 § offentlighetslagen).

I polislagen (PolisL) finns vissa ytterligare bestämmelser om tystnadsplikt för polismän. Tystnadsplikt gäller enligt 7 kap. 1 § första stycket PolisL beträffande uppgifter som kan röja informatörer och infiltratörer. Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att bestämmelser om tystnadsplikt för tjänstemän som hör till polisens personal gäller även den som med stöd av polisbefogenheter som beviljats honom eller henne på någon annan grund utför polisuppgifter. Enligt uppgifter som har inhämtats från den finska utredningen är bestämmelsen tillämplig på svenska polismän som lämnar

bistånd enligt artikel 3 eller 4 i avtalet med Finland. Den finska utredningens lagförslag innehåller ändå en särskild bestämmelse om att regleringen av tystnadsplikt och rätten att tiga i 7 kap. PolisL gäller för svenska polismän som lämnar bistånd enligt avtalet.

Finska tjänstemän har inte meddelarfrihet i den mening som avses i svensk rätt, utan gällande sekretessregler begränsar offentligt anställdas yttrandefrihet även i förhållande till massmedia. Myndigheter och domstolar måste dock i det enskilda fallet ta hänsyn till yttrandefriheten vid bedömningen av om ett sekretessbrott kan straffas eller ej. Därvid kan faktorer som om uppgifterna lämnats till företrädare för massmedia, om det rört förhållanden av allmänt intresse m.m. vägas in. Dessutom gäller källskydd (se Thomas Bull, Reglering av yttrandefrihet – en kartläggning och jämförelse i SOU 2006:96, bilaga 8, s. 89).

12.4 Våra överväganden

Bedömning: Den befintliga sekretessregleringen möjliggör för svensk polis att lämna relevanta uppgifter till finsk polis samt ger ett tillfredsställande skydd för uppgifter som kan vara känsliga utifrån allmänna och enskilda intressen i de båda länderna. Några författningsändringar är därför inte påkallade.

Skälen för bedömningen

Uppgiftslämnande till finsk polis vid ingripanden i Sverige

När Polismyndigheten begär bistånd enligt artikel 3 eller får information om ett ingripande enligt artikel 4 i avtalet kan den behöva lämna uppgifter som är sekretessbelagda enligt svensk rätt till finsk polis. Det kan t.ex. handla om uppgifter från tidigare förundersökningsärenden gällande de boende på den adress som larmsamtalet avser (jfr 35 kap. 1 § OSL) eller om myndighetens aktuella resursläge (jfr 18 kap. 1 § OSL). För att sekretessbelagda uppgifter ska få lämnas till finsk polis förutsätts enligt 8 kap. 3 § OSL att utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning eller att uppgifterna i en motsvarande situation skulle få lämnas till en

svensk myndighet och det står klart att utlämnandet är förenligt med svenska intressen.

En särskild sekretessbrytande föreskrift om utlämnande finns i 2 kap. 7 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). Enligt den bestämmelsen får, om det är förenligt med svenska intressen, personuppgifter lämnas ut till en polismyndighet i en stat som är ansluten till Interpol om mottagaren behöver uppgifterna för att utreda brott, upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Polisens brottsdatalag är tillämplig när Polismyndigheten behandlar personuppgifter bl.a. i syfte att utreda brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (se kapitel 13). Polismyndigheten kommer alltså att med stöd av 2 kap. 7 § polisens brottsdatalag kunna lämna ut sekretessbelagda personuppgifter till finsk polis.

Beträffande andra uppgifter än personuppgifter samt personuppgifter som behandlas för andra syften än de som omfattas av polisens brottsdatalag får i stället bedömas om uppgifterna i en motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet och om det står klart att utlämnandet är förenligt med svenska intressen.

Det är en grundläggande förutsättning för samarbete enligt avtalet att finsk polis får alla de uppgifter som behövs för att de ska kunna ta ställning till en begäran om bistånd och förbereda sig på den situation som möter dem på platsen för ingripandet. Det skulle därför kunna hävdas att uppgiftslämnandet är nödvändigt för att Polismyndigheten – i detta fall genom finsk polis – ska kunna fullgöra sitt uppdrag (jfr 10 kap. 2 § OSL). Under alla förhållanden skulle det i motsvarande situationer finnas förutsättningar att lämna uppgifterna till en svensk myndighet med stöd av generalklausulen. Att uppgifterna lämnas är vidare inte bara förenligt med svenska intressen utan sker i just svenskt intresse.

Bestämmelserna i 8 kap. 3 § OSL och 2 kap. 7 § polisens brottsdatalag tillgodoser alltså Polismyndighetens behov av att kunna lämna sekretessbelagda uppgifter till finsk polis. Några författningsändringar behövs därför inte i denna del. Det ankommer på Polismyndigheten att tillse att de tjänstemän som begär bistånd från Finland är behöriga att pröva frågan om utlämnande på myndighetens vägnar.

Uppgiftslämnande till finsk polis vid ingripanden i Finland

När svensk polis lämnar bistånd enligt artikel 3 eller 4 på grund av brott är det fråga om sådan annan verksamhet som syftar till att beivra och utreda brott och som omfattas av 18 kap. 1 § andra stycket 2 och 35 kap. 1 § 4 OSL. Om bistånd enligt artikel 4 lämnas utan koppling till brott är det i stället fråga om sådan verksamhet som innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild och som omfattas av 35 kap. 20 § första stycket 1 OSL.

Sekretessbelagda personuppgifter som behandlas för sådana syften som avses i polisens brottsdatalag kan lämnas till finsk polis med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 7 § polisens brottsdatalag (se ovan). Övriga sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till finsk polis med stöd av 8 kap. 3 § 2 jämte 10 kap. 24 § eller 27 § OSL.

Bestämmelserna i 8 kap. 3 § OSL och 2 kap. 7 § polisens brottsdatalag tillgodoser alltså Polismyndighetens behov av att kunna lämna även sekretessbelagda uppgifter till finsk polis vid avrapportering. Det behövs därför inte några lagstiftningsåtgärder i denna del. Det ankommer på Polismyndigheten att tillse att de polismän som ingriper i Finland är behöriga att pröva frågan om utlämnande på myndighetens vägnar.

Offentlighet och sekretess vid ingripanden i Sverige

Vid ett ingripande i Sverige enligt avtalet med Finland gäller samma bestämmelser om offentlighet, sekretess och meddelarfrihet som när svensk polis hanterar ett ingripande från start. De uppgifter som svensk polis får genom avrapportering från finsk polis ska i relevanta delar tecknas ned och kommer alltså att utgöra del av materialet i Polismyndighetens ärende.

Bestämmelserna i OSL är inte tillämpliga på den finska polismyndigheten eller dess tjänstemän. Det innebär att det enligt svensk rätt inte finns något sekretesskydd för uppgifter som finska polismän får kännedom om vid ett ingripande i Sverige enligt avtalet. Bestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB om brott mot tystnadsplikt är i och för sig tillämplig även på finska polismän, men straffbelägger endast överträdelser av svenska föreskrifter om tystnadsplikt (se avsnitt 9.2.2). Det kan därför finnas anledning att överväga om det finns skäl att införa en särskild bestämmelse om tystnadsplikt för finska polismän

som utför uppgifter i Sverige i enlighet med avtalet med Finland. För en sådan ordning talar att den skulle motsvara vad som gäller för svenska poliser när de ingriper i Finland samt säkerställa att en finsk polisman som röjer uppgifter som är sekretessbelagda enligt svensk rätt kan lagföras här.

Det finns dock vägande skäl som talar mot att nu införa en sådan bestämmelse. Finska polismän har redan enligt finsk rätt tystnadsplikt för sekretessbelagda uppgifter som de erfar vid ett ingripande i Sverige, och presumtionen för sekretess för de aktuella uppgiftsslagen synes dessutom vara väl så stark i finsk rätt som i svensk rätt. Det får förutsättas att finska myndigheter ingriper vid överträdelser av de finska sekretessbestämmelserna. En bestämmelse om tystnadsplikt skulle dessutom innebära ett avsteg från hur övriga överenskommelser om operativt samarbete som regleras i LIPS har genomförts. Vi gör därför bedömningen att det inte nu bör införas någon särskild bestämmelse om tystnadsplikt för finska polismän vid samarbete enligt avtalet med Finland.

Det finns dock skäl att framhålla att avsaknaden av bestämmelser om tystnadsplikt för utländska tjänstemän vid operativt samarbete enligt LIPS, och även inom ramen för t.ex. Frontex-samarbetet, möjligen har sin grund i ett förbiseende beträffande vad som straffbeläggs enligt 20 kap. 3 § BrB.[62] Det kan därför finnas skäl för regeringen att framgent utreda frågan ur ett bredare perspektiv.

Offentlighet och sekretess vid ingripanden i Finland

Liksom har konstaterats ovan är bestämmelserna i 18 kap. 1 § samt 35 kap. 1 och 20 §§ OSL tillämpliga på uppgifter i verksamhet som avser ingripanden i Finland enligt avtalet. 18 kap. 1 § OSL skyddar visserligen inte finska verksamhetsintressen, men på sådana uppgifter är i stället bestämmelsen i 18 kap. 17 a § OSL (och i teorin även 15 kap. 1 a § OSL) tillämpliga. Sistnämnda bestämmelser kan någon gång även innebära ett starkare skydd för enskilda skyddsintressen än vad som följer av 35 kap. 1 och 20 §§ OSL. Det behövs därför inte

[62] Se särskilt prop. 2021/22:227 s. 25. I det lagstiftningsärendet, som gällde samarbetet inom Frontex, anförde Åklagarmyndigheten i sitt remissyttrande att det kunde vara värdefullt att i den fortsatta beredningen göra klart i vad mån personal inom Frontex skulle komma att omfattas av tystnadsplikt och straffbestämmelserna i 20 kap. 3 § BrB. Regeringen kommenterade inte detta på annat sätt än att konstatera att 20 kap. 3 § BrB är tillämplig även på utländska tjänstemän.

några lagstiftningsåtgärder för att skydda känsliga uppgifter som svensk polis erfar vid ingripanden i Finland.

Enligt finsk lagstiftning gäller samma tystnadsplikt för svenska polismän som för finska polismän. Sekretesskyddet enligt finsk rätt synes beträffande vissa uppgifter vara starkare än i svensk rätt. Därtill gäller enligt finsk rätt inte någon formell meddelarfrihet. Det är naturligtvis angeläget att dessa skillnader i de båda ländernas sekretesslagstiftning uppmärksammas vid utbildningen av de svenska polismän som ska tjänstgöra i Finland.

13 Dataskydd

Bedömning: Bestämmelserna i brottsdatalagen och polisens brottsdatalag eller i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen är tillämpliga på den behandling av personuppgifter som aktualiseras vid samarbete enligt avtalet med Finland. Regelverket möjliggör erforderlig behandling av personuppgifter. Det behöver därför inte vidtas några särskilda dataskyddsrättsliga lagstiftningsåtgärder.

Skälen för bedömningen

Samarbete enligt avtalet med Finland förutsätter viss personuppgiftsbehandling vid Polismyndigheten. Det finns inte några särskilda bestämmelser om detta i avtalet.

Tillämpligt dataskyddsrättsligt regelverk

Den generella regleringen för behandling av fysiska personers personuppgifter inom EU utgörs av dataskyddsförordningen[63] (GDPR). GDPR, som kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), är inte tillämplig på den behandling av personuppgifter som myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller skydda mot, förebygga eller förhindra hot mot den allmänna säkerheten (artikel 2.2 d GDPR). För personuppgiftsbehandling inom detta område gäller i stället EU:s data-

[63] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

skyddsdirektiv[64], som har genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen (2018:1177), förkortad BDL. De båda regelverken gäller vid behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och för annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 GDPR och 1 kap. 3 § BDL). Med personuppgifter avses varje upplysning om en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1 GDPR och 1 kap. 6 § BDL). Med behandling av personuppgifter avses att en åtgärd eller en kombination av åtgärder vidtas med personuppgifterna (artikel 4.2 GDPR och 1 kap. 6 § BDL). Att behandla personuppgifter kan alltså t.ex. handla om att registrera, ta fram, läsa eller lämna ut personuppgifter.

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från BDL tillämpas den bestämmelsen (1 kap. 5 § BDL). I lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag) finns bestämmelser som kompletterar BDL beträffande bl.a. Polismyndighetens behandling av personuppgifter i syfte att utreda brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (1 kap. 1 § polisens brottsdatalag).

Tillåten behandling av personuppgifter

Polismyndigheten får enligt GDPR behandla personuppgifter bl.a. om behandlingen är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse eller utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller som ett led i myndighetens myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (artikel 6.1 c och e GDPR samt 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen). För behandling av känsliga personuppgifter gäller särskilda bestämmelser (se artikel 9 GDPR och 3 kap. dataskyddslagen).

Polismyndigheten får vidare behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bl.a. utreda brott, upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden (2 kap. 1 § polisens brottsdatalag). Den behandling som

[64] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

åsyftas med den sistnämnda rättsliga grunden är sådan som blir aktuell när utländska myndigheter vänder sig till Polismyndigheten och begär information eller biträde i den brottsbekämpande verksamhet som de bedriver.[65] För behandlingen av känsliga personuppgifter gäller särskilda bestämmelser (se 2 kap. 11–14 §§ BDL och 2 kap. 4–6 §§ polisens brottsdatalag).

Om det är förenligt med svenska intressen får personuppgifter lämnas ut till en polismyndighet i en stat som är ansluten till Interpol om mottagaren behöver uppgifterna för att utföra en sådan uppgift som avses i 2 kap. 1 § polisens brottsdatalag (2 kap. 7 § polisens brottsdatalag).

Våra överväganden

Vid samarbete enligt avtalet med Finland kommer Polismyndigheten regelmässigt att hantera personuppgifter. Det kan t.ex. handla om registrering av uppgifter som lämnas i ett larmsamtal eller vid avrapportering, framtagande av befintliga uppgifter som kan vara relevanta för det aktuella ingripandet samt utlämnande av uppgifter till finsk polis. Vid samarbete enligt artikel 3 i avtalet, som avser ingripande mot brott i syfte att vidta åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott, kommer bestämmelserna i BDL och polisens brottsdatalag att vara tillämpliga på personuppgiftsbehandlingen. Vid ingripanden enligt artikel 4 i avtalet kommer personuppgiftsbehandlingen i vissa fall ha andra syften än att utreda brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, t.ex. vid omhändertaganden på grund av berusning eller enligt 11–12 a §§ polislagen. I dessa fall är GDPR och dataskyddslagen tillämpliga på behandlingen.

De respektive regelverken är tillämpliga på Polismyndighetens personuppgiftsbehandling såväl när den aktualiseras inom ramen för bistånd till Sverige som till Finland.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen ovan får Polismyndigheten till finsk polis lämna ut och i övriga avseenden behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att den ska kunna fullgöra de uppgifter som aktualiseras vid samarbete enligt avtalet med Finland. Det behöver därför inte vidtas några lagstiftningsåtgärder beträffande dataskydd.

[65] Se Berg, Polisens brottsdatalag, 2 kap. 1 §, Karnov (JUNO), besökt 2023-05-08.

14 Gränsöverskridande förföljande

14.1 Inledning

I artikel 41 i Schengenkonventionen samt 2 kap. 4–12 §§ och 3 kap. 1 § LIPS finns bestämmelser om gränsöverskridande förföljande. En redogörelse för dessa bestämmelser finns i avsnitten 4.2.3 och 4.2.4.

Enligt artikel 41.5 b i Schengenkonventionen ska förföljandet endast ske över landgränserna. Av 2 kap. 4 § respektive 3 kap. 1 § första stycket LIPS framgår sålunda att utländska tjänstemän respektive danska polismän får fortsätta ett förföljande över en landsgräns (sic, se avsnitt 14.2) in på svenskt territorium.

I artikel 5 i avtalet med Finland förtydligas att bestämmelserna i Schengenregelverket om gränsöverskridande förföljande över landgränser omfattar förföljande över flod- och insjögränser. Bakgrunden till förtydligandet är att det i tillämpningen råder osäkerhet beträffande huruvida förföljande får ske över Torneälven på annat sätt än över broar.

I det följande redogör vi inledningsvis för vår bedömning av huruvida gränsöverskridande förföljande enligt gällande rätt får ske över flod- och insjögränser. Med utgångspunkt i våra slutsatser om rättsläget redovisar vi därefter vårt ställningstagande till huruvida förtydligandet i artikel 5 föranleder några författningsåtgärder.

14.2 Gällande rätt

Bedömning: Enligt gällande rätt får gränsöverskridande förföljande ske över flod- och insjögränser.

Skälen för bedömningen

En stats territorium utgörs av dess landterritorium, sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luftrummet över dessa territorier. Den linje som avgränsar en stats land- eller sjöterritorium mot en annan stats land- eller sjöterritorium eller mot internationellt vatten utgör territorialgräns (vard. statsgräns). Territorialgränsen avgränsar även statens luftrum mot andra staters luftrum eller internationellt luftrum.

Den del av en Sveriges territorialgräns som sammanfaller med en annan stats territorialgräns på land, i sjöar, i vattendrag eller i havet benämns riksgräns (se SOU 2015:10 s. 201). Sverige har riksgräns på land mot Finland och Norge samt till havs mot Danmark, Finland och Norge. Vid tillämpning av Schengenregelverket betraktas också Öresundsförbindelsen som en landgräns.[66] Det förekommer även att Sverige anges ha havsgräns mot samtliga länder runt Östersjön.[67] Vad som då avses torde vara att ländernas maritima zoner gränsar mot varandra.

I Schengenkonventionen används begreppet landgräns. Det begreppet användes även i 5 § i den ursprungliga lagen om internationellt polisiärt samarbete. I den nu gällande LIPS används i stället begreppet landsgräns, dvs. med foge-s. Enligt Svenska Akademiens ordlista och ordbok är huvudregeln att ”land” har betydelsen ”stat” i sammansatta ord med foge-s och ”fast mark” i sammansatta ord utan foge-s. I den – såvitt vi har kunnat utröna – enda övriga författning där begreppet landsgräns förekommer används det just i betydelsen statsgräns (se 9 § förordningen [2017:583] om regionalt tillväxtarbete). En bokstavstolkning av 2 kap. 4 § LIPS skulle således innebära att förföljande fick ske över hela Sveriges statsgräns, dvs. även över t.ex. riksgränsen till havs mot Finland och över territorialhavsgränsen mot internationellt vatten. Eftersom saken inte berördes i förarbetena till de nu gällande bestämmelserna kan det dock uteslutas att detta varit lagstiftarens avsikt. Vi utgår därför fortsättningsvis från att det rätteligen är landgräns som avses i LIPS.

[66] Vid genomförandet av Schengenkonventionen anförde regeringen att färdigställandet av Öresundsbron skulle innebära att Sverige fick en landgräns mot Danmark (se Ds 1999:31 s. 82). Att en fast förbindelse över en havsgräns utgör en landgräns i Schengenregelverkets mening torde vara en korrekt bedömning eftersom det motsatta synsättet synes innebära att Öresundsförbindelsen utgör en yttre gräns (se nedan).

[67] Se t.ex. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:3 Havsplanering – Dialog med våra grannländer.

Begreppet landgräns förekommer i flera författningar utöver LIPS (se avsnitt 14.3). Tolkningen av begreppets innebörd i 2 kap. 4 § LIPS ska emellertid i första hand ske konformt med artikel 41 i Schengenkonventionen.

Det finns inte någon definition av landgräns i Schengenkonventionen, men begreppet förekommer i definitionen av inre och yttre gränser i artikel 1. Inom ramen för Schengensamarbetet samt den inre marknaden och tullunionen får statsgränsen olika betydelse beroende på vilka länder som kan nås via gränsen. Förutsättningarna för gränskontroll skiljer sig åt väsentligt vid passage av en gräns till en annan Schengenstat (inre gräns) respektive ett tredje land (yttre gräns). I fråga om persontrafiken finns det en legaldefinition av begreppen inre och yttre gräns i artikel 1. Med inre gränser avses ”de avtalsslutande parternas gemensamma landgränser samt deras flygplatser för inrikes flyg och deras hamnar för reguljära färjeförbindelser endast vad gäller ankommande eller avgående trafik till andra flygplatser eller hamnar på de avtalsslutande parternas territorium utan angöring av hamnar eller mellanlandning på flygplatser utanför detta territorium” och med yttre gränser ”de avtalsslutande parternas land- och sjögränser[68] samt flygplatser och hamnar, såvida de inte räknas som inre gränser”.

Med bortseende från trafiknoder (flygplatser och hamnar) utgår alltså Schengenkonventionen från ett binärt geografiskt gränsbegrepp, dvs. en statsgräns är vad Schengensamarbetet anbelangar antingen en landgräns eller en havsgräns. Eftersom en havsgräns inte kan utgöra en inre gräns enligt definitionerna i artikel 1 är det i princip inte möjligt att dra någon annan slutsats än att flod- och insjögränser utgör landgränser i Schengenkonventionens mening. Det motsatta synsättet skulle nämligen medföra antingen 1) att flod- och insjögränser utgör havsgränser, vilket skulle innebära att t.ex. Bodensjön och Torneälven utgör yttre gränser trots att de på alla sidor är omgärdade av Schengenstater, eller 2) att flod- och insjögränser inte utgör vare sig inre eller yttre gränser. Båda dessa alternativ torde vara oförenliga med Schengenregelverket.

Gränsöverskridande förföljande är en s.k. kompensatorisk åtgärd som beslutats med anledning av införandet av fri rörlighet över inre gränser. Begreppet landgräns kan därför antas ha samma betydelse i

[68] I den svenska lydelsen används här – såvitt måste förstås – sjö i betydelsen hav, jfr. ”sea borders” i den engelska lydelsen och ”ports maritimes” i den franska lydelsen.

artikel 41 i Schengenkonventionen som i definitionen av inre och yttre gränser.

Den eventuella osäkerhet som kan ha förelegat beträffande huruvida flod- och insjögränser utgör landgränser i Schengenregelverkets mening får under alla förhållanden anses undanröjd genom antagandet av den s.k. gränskodexen[69], som 2006 ersatte delar av Schengenkonventionen. I gränskodexen regleras avskaffandet av gränskontrollerna vid de inre gränserna och förstärkandet av gränskontrollerna vid de yttre gränserna, inklusive bestämmelserna om in- och utresekontroller och gränsövervakning. Enligt artiklarna 2.1 och 2.2 i kodexen avses med inre gränser bl.a. ”medlemsstaternas gemensamma landgränser, inklusive flod- och insjögränser” och med yttre gränser bl.a. ”landgränser, inklusive flod- och insjögränser, såvida de inte räknas som inre gränser”.[70]

Att förföljande får ske även över flod- och insjögränser är också det synsätt som framstår som det mest naturliga vid en ändamålstolkning av regelverket. Den som förespråkar det motsatta synsättet blir svaret skyldig beträffande varför det skulle vara tillåtet att förfölja den som korsar statsgränsen på en bro över Torneälven men inte den som korsar statsgränsen på älvens yta.

Även regeringen förefaller förutsätta att gränsöverskridande förföljande över flod- och insjögränser är tillåtet. I 2 kap. 1 § FIPS föreskrivs nämligen om samråd med Försvarsmakten vid användande av statsfartyg (se avsnitt 10.2). Sammanfattningsvis står det enligt vår bedömning klart att gränsöverskridande förföljande enligt gällande rätt får ske även över flod- och insjögränser.

14.3 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Förslag: ”Landsgräns” ersätts med ”landgräns” i LIPS.

Bedömning: Det behövs inte några lagstiftningsåtgärder med anledning av förtydligandet i artikel 5 i avtalet med Finland. Det gäller även vid slutsatsen att förföljande över flod- och insjögrän-

[69] Numera Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

[70] Tilläggen avseende flod- och insjögränser, som inte fanns med i kommissionens ursprungliga förslag (COM/2004/391/FINAL), tillkom på förslag av Europaparlamentet men kommenterades inte särskilt i parlamentets yttrande till kommissionen (A6/2005/188).

ser innebär en utvidgning av det nuvarande tillämpningsområdet för bestämmelserna om gränsöverskridande förföljande.

Skälen för bedömningen

Vi har i föregående avsnitt konstaterat att begreppet landgräns i 2 kap. 4 § LIPS vid en konventionskonform tolkning omfattar flod- och insjögränser. Den förståelsen av landgräns sammanfaller med hur begreppet används av Lantmäteriet[71] och – såvitt vi kan bedöma – i andra svenska författningar; se t.ex. 4 kap. 12 § tullagen (2016:253), 5 § inregränslagen, punkten VI i protokollet till bilaga 1 till lagen (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna och 27 § andra stycket lagen om straff för smuggling. Vid sådana förhållanden saknas skäl att vidta någon författningsändring med anledning av förtydligandet i artikel 5 i avtalet med Finland.

Om man skulle komma till slutsatsen att flod- och insjögränser inte omfattas av begreppet landgräns i 2 kap. 4 § LIPS, så torde artikel 5 i avtalet med Finland bli att se som en bilateral överenskommelse om utökat tillämpningsområde för gränsöverskridande förföljande (jfr artikel 41.10 i Schengenkonventionen). Inte heller med detta synsätt kan det emellertid anses föreligga något behov av lagstiftningsåtgärder eftersom i den situationen 2 kap. 4 § LIPS beträffande förföljande från Finland in i Sverige ska tolkas konformt även med artikel 5 i avtalet med Finland.

Vi föreslår dock att landgräns ska ersätta landsgräns i 2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § andra stycket LIPS. Detta motsvarar Schengenkonventionens terminologi och hur begreppen används i övriga författningar samt beskriver tydligare vad som avses i bestämmelserna.

[71] Se Lantmäteriets webbplats https://www.lantmateriet.se/sv/om-lantmateriet/Samverkan-med-andra/sveriges-riksgranser/riksgransen-sverige-finland/ 2023-04-23. Lantmäteriet är den myndighet som ansvarar för riksgränsfrågor

15 Riksdagsbehandlingen av förslaget

Bedömning: För att riksdagen ska kunna anta förslaget till nytt 4 b kap. i lagen om internationellt polisiärt samarbete (LIPS) krävs antingen att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet eller att det fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Samma beslutsordning gäller även för riksdagens godkännande av avtalet med Finland.

Skälen för bedömningen

Uppgiften att på svenskt territorium ingripa mot brott och andra situationer där det föreligger fara för enskilda är en svensk förvaltningsuppgift som tillkommer bl.a. Polismyndigheten. Förslagen i promemorian innebär att denna uppgift delvis överlåts till Finland.

De föreslagna bestämmelserna i 4 b kap. 4 och 5 §§ LIPS innebär att det inte krävs något särskilt beslut om överlåtelse i det enskilda fallet, utan den förvaltningsuppgift som beskrivs i 5 § får utföras av finsk polis under de förutsättningar som anges i 4 §. Det är alltså fråga om en av riksdagen genom lag beslutad överlåtelse av förvaltningsuppgifter till en annan stat.

Den föreslagna regleringsmodellen i 4 b kap. 2 och 3 §§ LIPS är en annan. Enligt 2 § får Polismyndigheten under vissa förutsättningar begära bistånd av den finska polismyndigheten. Till skillnad från vad som är fallet vid t.ex. en begäran om bistånd enligt 4 kap. 1 § LIPS eller en begäran om stöd enligt 2 och 3 §§ lagen (2020:782) om operativt militärt stöd följer därmed direkt av lag (4 b kap. 3 § LIPS) att en viss förvaltningsuppgift är överlåten om begäran bevil-

jas. Det innebär enligt vår bedömning att Polismyndighetens beslut att begära bistånd utgör ett beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till annan stat, och att den föreslagna bestämmelsen i 4 b kap. 2 § LIPS alltså innefattar ett sådant bemyndigande för Polismyndigheten som avses i 10 kap. 8 § första stycket regeringsformen (RF). Att överlåtelsen är villkorad av att den finska polismyndigheten beviljar begäran förändrar inte den bedömningen. Eftersom de situationer som beskrivs i 4 b kap. 2 § LIPS måste anses utgöra särskilda fall i den mening som avses i 10 kap. 8 § RF är regleringen grundlagsenlig.

Det bör framhållas att ett annat synsätt än det ovan redovisade framstår som möjligt. Enligt detta synsätt bör ordningen med en biståndsbegäran och en finsk prövning av begäran ses som ett förfarande som är fristående från 4 b kap. 3 § LIPS och som därför inte i sig innebär någon överlåtelse av förvaltningsuppgifter. Det skulle därmed även i detta fall vara fråga om en av riksdagen genom lag (4 b kap. 3 § LIPS) beslutad överlåtelse av förvaltningsuppgifter till annan stat. Eftersom det inte påverkar bedömningen av huruvida våra förslag är förenliga med RF eller vilken beslutsordning som ska tillämpas i riksdagen har vi gjort bedömningen att det inte finns anledning för oss att redovisa några mera djuplodande ställningstaganden i denna principiellt intressanta fråga.

Den uppgift som överlåts respektive får överlåtas till Finland innefattar myndighetsutövning. Vid riksdagens beslut krävs därmed antingen att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet eller att det fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (10 kap. 6 och 8 §§ RF).

Av 10 kap. 3 § andra stycket RF framgår att samma beslutsordning därmed gäller även för riksdagens godkännande av avtalet.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Avtalet med Finland träder i kraft den första dagen av den andra månaden efter mottagandet av det sista meddelandet mellan Sverige och Finland, på diplomatisk väg, i vilket anges att de nationella rättsliga kraven för att avtalet ska träda i kraft är uppfyllda (artikel 17).

För svensk del behöver riksdagen godkänna avtalet med Finland. För att avtalet ska genomföras i svensk rätt, behöver riksdagen också besluta nödvändiga lagändringar. Vidare behöver Polismyndigheten ha tid på sig att vidta de förberedande åtgärder som behövs innan verksamheten enligt avtalet kan påbörjas. Motsvarande gäller i Finland.

Utifrån de diskussioner vi har haft med Polismyndigheten och den finska utredningen bedöms den tidigaste tidpunkten som lagändringarna kan träda i kraft vara den 1 januari 2025. Eftersom de föreslagna lagändringarna inte bör börja gälla förrän avtalet har trätt i kraft och det inte med säkerhet kan förutsägas när detta sker, bör det dock överlämnas till regeringen att besluta om lagändringarnas ikraftträdande.

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser vare sig i de nya eller ändrade författningar som utredningen föreslår.

17 Konsekvenser av förslagen

17.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen medför vissa kostnadsökningar för Polismyndigheten. Kostnadsökningarna bedöms kunna finansieras inom ramen för Polismyndighetens befintliga anslag.

Skälen för bedömningen

Vardera parten ska, om inget annat överenskoms, enligt artikel 12 i avtalet stå för de driftskostnader som dess behöriga tjänstemän ådrar sig i samband med tillämpningen av avtalet. Samarbete enligt avtalet avser kortvariga ingripanden i gränsområdet och bedöms aktualiseras som mest en handfull gånger per år. De driftskostnader som uppkommer med anledning av svenska polismäns ingripanden i Finland kan därför antas komma att bli närmast försumbara.

Polismyndigheten kommer att behöva genomföra gedigna utbildningsinsatser för att förbereda svenska polismän på uppgiften att ingripa i Finland enligt finsk lagstiftning och att utöva ledning över finska polismän som ingriper i Sverige. Det finns också ett visst behov av samövningar. Polismyndigheten behöver vidare upprätta strukturer och rutiner för kommunikationen kontaktställena emellan samt mellan kontaktställena och ingripande polismän. De nya samarbetsformerna kan för Polismyndighetens del även innebära arbete med att omarbeta och utfärda nya föreskrifter och allmänna råd.

För att Sverige ska kunna fullgöra sin del av avtalet med Finland måste det finns polismän som är beredda att ingripa i Finland. Dessa polismän kommer att behöva genomgå omfattande utbildning samt

ingripa i en annan rättslig kontext än den de verkar i till vardags. Detta kan komma att leda till krav på lönepåslag.

Såvitt har upplysts av lokalpolisområde östra Norrbotten har en majoritet av de polismän som är anställda där förklarat att de är intresserade av att delta i samarbete enligt avtalet med Finland. Det kan dock ändå uppstå ett behov av särskilda rekryteringsinsatser för att säkerställa att det finns polismän i gränsområdet som kan ingripa enligt avtalet. Nyrekrytering kan också bli nödvändig för att kompensera för konsekvenserna för den vanliga verksamheten när delar av personalstyrkan genomgår utbildning.

Våra förslag kommer alltså att ge upphov till kostnadsökningar för Polismyndigheten. Dessa kostnader bedöms dock kunna finansieras inom ramen för Polismyndighetens befintliga anslag. Samarbetet enligt avtalet med Finland är vidare av sådant slag att det skulle kunna berättiga till stöd från EU:s fond för inre säkerhet.[72]

Det finns från finsk sida en oro över att polistätheten på den svenska sidan är sådan att det i första hand kommer att bli finsk polis som har möjlighet att lämna bistånd enligt avtalet. Vi vill därför understryka att möjligheten att få bistånd från finsk polis under inga omständigheter får ses som ett tillfälle för Polismyndigheten att, som det heter, effektivisera sin verksamhet i gränsområdet och hålla nere kostnaderna för denna (jfr prop. 2016/17:139 s. 84).

Enligt vår bedömning har förslagen inga ekonomiska konsekvenser för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda.

17.2 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen kan leda till minskad brottslighet i gränsområdet. Förslagen innebär en förstärkning av den offentliga servicen i gränsområdet.

[72] Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1149 av den 7 juli 2021 om inrättande av Fonden för inre säkerhet.

Skälen för bedömningen

Förslagen medför att statsmakterna får förmåga att ingripa mera skyndsamt mot allvarliga brott i gränsområdet. Det kan ha en avhållande effekt på den som överväger att begå ett brott där.

Att den polisiära utryckningsverksamheten kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt är ett centralt åtagande för staten och en viktig del i den offentliga servicen. Förslagen innebär att rätten till snabb och relevant hjälp vid brott eller andra farosituationer förstärks i gränsområdet. Förutom att detta innebär en faktisk förstärkning av rättstryggheten kan det ha allmänt trygghetsskapande effekter.

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättningen, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

4 § Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En sådan anmälan ska göras också av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11, eller 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer, ska dock alltid anmäla varan till Tullverket. *Detta gäller dock inte en vara som medförs för tjänsteändamål av en svensk eller utländsk tjänsteman vid samarbete enligt de internationella överenskommelser som avses i 2–4 b kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.*

Anmälan enligt första stycket ska göras utan dröjsmål till närmaste bemannade tullkontor. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt första och andra styckena.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet vid in- och utförsel av vissa varor över Sveriges gräns mot ett annat EU-land.

Ändringen innebär att svenska och utländska tjänstemän undantas från det obligatoriska anmälningskravet i andra stycket beträffande sådan utrustning som de medför för tjänsteändamål vid

gränsöverskridande övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen eller vid utförande av uppgifter enligt Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet, avtalet med Danmark, avtalet med Norge eller avtalet med Finland. Att det inte gäller någon anmälningsskyldighet vid in- och utförsel av batonger som medförs för tjänsteändamål vid utförande av uppgifter enligt LIPS följer av första stycket. Övervägandena finns i avsnitten 10.1 och 11.9.

18.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

1 kap.

3 § I lagen avses med

– Schengenkonventionen: konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985,

– avtalet med Danmark: avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,

– Öresundsförbindelsen: den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet med Danmark,

– Prümrådsbeslutet: rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet,

– Atlasrådsbeslutet: rådets beslut 2008/617/RIF av den 23 juni 2008 om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper,

– avtalet med Norge: avtalet av den 4 september 2018 mellan Sveriges regering och Norges regering om ömsesidigt bistånd mellan polisens särskilda insatsgrupper i krissituationer,

– *avtalet med Finland*: *avtalet av den 19 oktober 2021 mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering om polissamarbete i gränsområdet,*

– referensuppgifter: registeruppgifter som inte röjer identiteten på en person, antingen i form av en sifferbeteckning och ett fingeravtryck eller en sifferbeteckning och en dna-profil från den icke-kodifierande delen av personens dna,

– CBE-direktivet: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/413 av den 11 mars 2015 om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, i den ursprungliga lydelsen,

– VIS-rådsbeslutet: rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott, och

– avtalet med USA: avtalet av den 16 december 2011 mellan Konungariket Sveriges regering och Amerikas förenta staters regering om ett förstärkt samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet.

I paragrafen anges vad som avses med vissa uttryck som används i lagen. Ändringen innebär att det i paragrafen anges vilken internationell överenskommelse som avses med avtalet med Finland.

2 kap.

4 § Om en person har upptäckts på bar gärning när han eller hon begår ett brott som kan föranleda överlämnande eller utlämning, eller om någon som är häktad eller som avtjänar ett frihetsstraff har rymt, får utländska tjänstemän fortsätta ett i sin stat påbörjat förföljande av personen över en *landgräns* in på svenskt territorium, om en behörig svensk myndighet samtycker till det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för gränsöverskridande förföljande enligt Schengenkonventionen in på svenskt territorium.

Ändringen består i att ordet ”landsgräns” byts ut mot ”landgräns”. Syftet är att tydliggöra att det är en gräns på land som avses och inte en territorialgräns i största allmänhet. Någon ändring i sak är inte avsedd. Begreppet landgräns omfattar Sveriges riksgränser på land, inklusive floder och insjöar, mot Finland och Norge samt Öresundsförbindelsen. Övervägandena finns i kapitel 14.

3 kap.

1 § Danska polismän får fortsätta ett i Danmark påbörjat förföljande över en *landgräns* in på svenskt territorium, om förföljandet avser en person som har upptäckts på bar gärning när han eller hon begår en gärning som hör under allmänt åtal enligt svensk och dansk rätt. De får även fortsätta ett förföljande av en person som har avvikit från ett frihetsberövande på grund av brott eller, i den mån utlämning till Danmark kan komma i fråga enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge

för verkställighet av beslut om vård eller behandling, ett annat frihetsberövande. Ett förföljande ska genomföras på de villkor som i övrigt framgår av 2 kap. 4–6 §§.

Danska polismän får på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen även inleda ett förföljande som avses i första stycket. De ska i ett sådant fall omedelbart anhålla om bistånd av Polismyndigheten.

Vid ett förföljande enligt denna paragraf har danska polismän de befogenheter och den rätt att använda tjänstevapen som framgår av 2 kap. 8, 9 och 11 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för gränsöverskridande förföljande över Öresundsförbindelsen.

Ändringen består i att ordet ”landsgräns” byts ut mot ”landgräns”. Syftet är att tydliggöra att det är en gräns på land som avses och inte en territorialgräns i största allmänhet. Någon ändring i sak är inte avsedd. Begreppet landgräns omfattar, i förhållande till Danmark, Öresundsförbindelsen. Övervägandena finns i kapitel 14.

4 b kap. Operativt samarbete enligt avtalet med Finland

Uttryck i kapitlet m.m.

1 § *I detta kapitel avses med*

– gränsområdet: det område som enligt avtalet med Finland utgör den svenska delen av gränsområdet,

– den finska polismyndigheten: den myndighet som enligt avtalet med Finland är centralmyndighet i Finland, och

– finsk polisman: en finsk tjänsteman som är behörig enligt avtalet med Finland.

Bistånd enligt detta kapitel får inte lämnas av en särskild insatsgrupp.

I paragrafen, som är ny, anges vad som avses med vissa uttryck som används i kapitlet samt slås fast att bistånd enligt kapitlet inte får lämnas av särskilda insatsgrupper. Den behandlas i avsnitten 8.1 och 8.8.

Brådskande åtgärder efter begäran

2 § *Polismyndigheten får begära brådskande bistånd från den finska polismyndigheten om det behövs för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt*

brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. I begäran ska, i möjligaste mån, närmare anges vilka åtgärder som ska vidtas.

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för en begäran om bistånd enligt artikel 3 i avtalet med Finland. Den behandlas i avsnitten 8.2.1. och 15.

Enligt paragrafen är det Polismyndigheten som får begära bistånd. Av förslaget till 4 b kap. 2 § förordningen om internationellt polisiärt samarbete (FIPS) framgår att Polismyndigheten ska utse ett lokalt kontaktställe som ansvarar för sådana framställningar. Om den finska polismyndigheten beviljar begäran kommer finska polismän att i gränsområdet få vidta svenska polisiära förvaltningsuppgifter i den utsträckning som framgår av 3 §. Det innebär att den nu behandlade paragrafen utgör ett bemyndigande för Polismyndigheten att i särskilda fall besluta om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till Finland.

Att det ska finnas ett behov av bistånd för att ingripa mot ett brott i gränsområdet innebär att det ska föreligga ett brott i den svenska delen av gränsområdet som Polismyndigheten inte har tillräckliga resurser för att ingripa mot på egen hand. Biståndsbehovet kan även avse förstärkning. Att Polismyndigheten redan har patruller på plats eller som kan vara på platsen tidigare än finsk polis innebär alltså inte i sig att det saknas behov av bistånd, utan avgörande är om de resurser som kan avsättas är tillräckliga för att utan hjälp av finsk polis hantera situationen.

Att biståndsbehovet ska vara brådskande innebär att ett ingripande inte ska kunna anstå till dess att Polismyndigheten kan hantera situationen med egna resurser. Det torde normalt inte råda någon tvekan om att ett ingripande mot ett allvarligt brott som innebär fara för enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet brådskar. Det kan dock inte uteslutas att det kan förekomma situationer där faran inte är så överhängande att biståndsbehovet kan anses brådskande i bestämmelsens mening. Ett exempel på en sådan situation skulle kunna vara att polisen får kännedom om att en person som är bosatt i gränsområdet förvarar vapen som under nästkommande vecka ska användas vid ett grovt våldsbrott. I en sådan situation föreligger det ett allvarligt (förberedelse-)brott i gränsområdet som innebär fara för enskildas liv och hälsa och som svensk polis omgående behöver ingripa mot (här bortses från sådana situationer där ett

ingripande bör anstå i utredningssyfte). Om situationen inte är sådan att vapnen bedöms behöva tas i beslag omedelbart kan biståndsbehovet dock inte anses vara brådskande i bestämmelsens mening.

Bistånd får begäras endast för att ingripa mot allvarliga brott som innebär fara för enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. En lämplig utgångspunkt för bedömningen av om ett brott är så pass allvarligt att det kan motivera en biståndsbegäran är ett konkret straffvärde om sex månader. Att med något mått av exakthet bedöma det konkreta straffvärdet utifrån uppgifter i ett larmsamtal är naturligtvis många gånger en närmast omöjlig uppgift. Den nyss angivna utgångspunkten ska därför betraktas som just en utgångspunkt. Det är ytterst upp till Polismyndigheten att närma sig allvarlighetsrekvisitets närmare innebörd genom att föra en dialog med den finska polismyndigheten och genom att de enskilda beslutsfattarna vid det lokala kontaktstället använder sitt omdöme och sin erfarenhet.

Det krävs inte att enskildas liv, hälsa eller fysiska integritet är det primära angreppsobjektet för brottet utan det är tillräckligt att brottet innebär att en sådan fara uppstår. Som exempel på den sistnämnda typen av brott kan nämnas allmänfarlig ödeläggelse, mordbrand och sabotage.

3 § Om en begäran om bistånd enligt 2 § beviljas får finska polismän i gränsområdet vidta de åtgärder som, i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen, behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott. De får även utanför gränsområdet på svenskt territorium förfölja en person som kan misstänkas för det brott som gav upphov till begäran om bistånd.

De finska polismännen får agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter får de bistå de svenska polismännen under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

Polismyndigheten ska utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja den situation som gav upphov till begäran om bistånd och ta över insatsen.

Paragrafen, som är ny, reglerar bl.a. vilka förvaltningsuppgifter det är som genom en begäran om bistånd överlåts till finsk polis. De båda inledande styckena behandlas i avsnitten 8.2.2 och 15. Tredje stycket behandlas i avsnitt 8.7.2.

I *första stycket* anges att finska polismän får vidta åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt utreda brott. Det

innebär att de i allt väsentligt har samma uppgifter som svenska polismän har vid utryckningsverksamhet som består i att ingripa mot pågående brott.

Det framgår vidare att endast sådana åtgärder som behövs i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen får vidtas. Detta ger uttryck för den provisoriska beskaffenheten av biståndet och innebär att en åtgärd får vidtas endast om den bedöms inte kunna anstå till dess att svensk polis har möjlighet att vidta den. Att svensk polis finns på, eller kommer till, platsen innebär inte i sig att Polismyndigheten kan ta över insatsen i bestämmelsens mening, utan avgörande är om svenska polismän på egen hand kan hantera situationen utan fortsatt bistånd från finsk polis.

Finska polismän får utföra uppgifter utanför gränsområdet endast vid förföljande av en person som kan misstänkas för det brott som gav upphov till begäran om bistånd.

2 och 3 §§ innebär, lästa i förening, att de åtgärder som finska polismän får vidta ska avse den situation som gav upphov till begäran om bistånd. Om det i anslutning till platsen för ingripandet uppstår en fristående situation som påkallar ett ingripande för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet kan finska polismän dock ha möjlighet att ingripa med stöd av 4 och 5 §§ eller bestämmelsen om envarsgripande i 24 kap. 7 § andra stycket brottsbalken (BrB).

Enligt *andra stycket* får finska polismän agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter får de bistå de svenska polismännen under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro. Att finska polismän står under Polismyndighetens ledning och ska följa dess instruktioner även när de agerar på egen hand framgår av 6 § och av 5 kap. 1 §.

Av *tredje stycket* framgår att Polismyndigheten utan dröjsmål ska vidta de åtgärder som behövs för att biståndsbehovet ska upphöra.

Brådskande åtgärder utan begäran

4 § *Finska polismän får utan begäran ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet uppstår en situation som innebär omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran ska förverkligas innan svenska polismän hinner anlända och agera.*

De finska polismännen ska så snart det kan ske anmäla ingripandet till Polismyndigheten, som ska bekräfta mottagandet och utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja faran och ta över insatsen.

Paragrafen, som är ny, reglerar bl.a. förutsättningarna för bistånd enligt artikel 4 i avtalet med Finland. Paragrafen innebär att den polisiära förvaltningsuppgiften att bistå enskilda vid omedelbar fara för deras liv, hälsa eller fysiska integritet överlåts till Finland. Den närmare beskaffenheten av den överlåtna uppgiften framgår av 5 §. Paragrafen behandlas i avsnitten 8.3 och 15.

Finska polismän får enligt *första stycket* utan begäran ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet uppstår en situation som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran ska förverkligas innan svenska polismän hinner anlända och agera. Med direkt närhet avses att de finska polismännen ska kunna observera situationen med egna ögon eller att de uppmärksammas på en situation som pågår i direkt anslutning till den plats där de befinner sig. Ett ingripande enligt bestämmelsen kan aktualiseras såväl med som utan samband med att de finska polismännen redan befinner sig i gränsområdet, t.ex. inom ramen för samarbete enligt Schengenregelverket eller Prümrådsbeslutet.

Den bakomliggande orsaken till att det föreligger en fara saknar betydelse. Finska polismän kan alltså med stöd av bestämmelsen ingripa såväl vid brott, olyckor eller naturkatastrofer som vid självframkallade farosituationer; t.ex. självmordsförsök eller kraftig alkohol- eller drogpåverkan. I situationer där faran beror på ett brottsligt angrepp krävs inte heller att det är fråga om ett allvarligt brott.

Enligt *andra stycket* ska de finska polismännen så snart det kan ske ska anmäla ingripandet till Polismyndigheten. En sådan anmälan är en förutsättning för att Polismyndigheten ska få kännedom om ingripandet och därmed kunna utöva det operativa ledningsansvaret samt vidta de åtgärder som behövs för att ta över insatsen. Att anmälan ska göras så fort det kan ske innebär att den ska äga rum så fort situationen tillåter.

5 § *Vid ett ingripande enligt 4 § får finska polismän vidta de åtgärder som, i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen, behövs för att avvärja faran. De får agera på egen hand tills svensk polis anländer. Därefter får de bistå de svenska polismännen under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.*

Paragrafen, som är ny, reglerar den närmare beskaffenheten av den förvaltningsuppgift som i sådana situationer som omfattas av 4 § överlåts till Finland. Den behandlas i avsnitten 8.3 och 15.

Av paragrafen framgår att finska polismän får vidta de åtgärder som, i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen, behövs för att avvärja faran. Det föreligger alltså inte någon generell behörighet att vidta åtgärder för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller – i situationer där faran är kopplad till ett brott – vidta brottsutredande åtgärder, utan endast sådana åtgärder som behövs för att avvärja faran får vidtas. Exempel på sådana åtgärder som typiskt sett torde kunna aktualiseras vid ett ingripande med stöd av paragrafen är husrannsakan enligt 21 § polislagen för att undsätta en person som är oförmögen att tillkalla hjälp, avvisande, avlägsnande eller omhändertagande med stöd av 13 § polislagen, gripande enligt 24 kap. 7 § RB och omhändertagande med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB).

När det gäller begränsningen till sådana åtgärder som behöver vidtas i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen, vad som ligger i uttrycket ta över insatsen samt rätten att agera på egen hand tills svensk polis anländer hänvisas till kommentaren till 3 §.

Lämplighet och ledning

6 § *Finska polismän får utföra uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel om de är lämpliga för uppgiften.*

De ska stå under ledning av Polismyndigheten.

Paragrafen, som är ny, reglerar kravet på lämplighet och vad som ska gälla beträffande ledning. Den behandlas i avsnitten 8.6 och 8.7.3.

Av *första stycket* framgår att finska polismän ska vara lämpliga för den uppgift som de utför. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i artikel 8 i avtalet. Att en finsk polisman ska vara lämplig *för uppgiften* innebär att bedömningen ska göras med beaktande av den situation som är aktuell. Utgångspunkten vid bistånd enligt 2 och 3 §§ (artikel 3 i avtalet) är att en finsk polisman ska ha goda kunskaper om de regler som gäller för och de arbetsmetoder som tillämpas av svensk polis samt tillräckliga språkkunskaper (när det gäller kravet på språkkunskaper, se avsnitt 7.1). I sådana situationer som avses i 4 och 5 §§ (artikel 4 i avtalet) kan det emellertid ofta finnas anledning att uppställa betydligt lägre kunskapskrav. Så måste t.ex.

en finsk polisman som befinner sig på svenskt territorium inom ramen för ett förföljande enligt Schengenkonventionen normalt sett alltid anses lämplig att avbryta ett allvarligt våldsdåd i dennes direkta närhet.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att Polismyndigheten har det operativa ledningsansvaret för finska polismän som utför uppgifter i Sverige i enlighet med 2–5 §§. Ledningen kan utövas både på plats och på distans samt gestalta sig på olika sätt beroende på beskaffenheten av den situation som föreligger. Om finska polismän åtföljs av ett eget befäl, är det vidare i många fall naturligt att de står under ledning av det befälet, som i sin tur mer direkt underställs Polismyndigheten.

För att Polismyndigheten ska kunna bevaka skeendet och lämna instruktioner måste de finska polismännen stå i kontinuerlig kontakt med Polismyndigheten för att stämma av och rapportera åtgärder. Att de finska polismännen så snart det kan ske ska rapportera vidtagna åtgärder till den som är förman för insatsen framgår uttryckligen av 9 § första stycket.

Befogenheter

7 § *Vid utförande av uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel har finska polismän samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen (1984:387) samt de befogenheter som en svensk polisman har att*

1. verkställa ett beslut om tvångsmedel som har fattats av förundersökningsledaren eller åklagare i enlighet med bestämmelserna i 24–28 kap. rättegångsbalken,

2. hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket och 6 § rättegångsbalken,

3. beordra en person att medfölja till förhör och ta med honom eller henne till förhöret enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken,

4. efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras och besluta om kroppsvisitation enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken,

5. gripa någon eller överta ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken,

6. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken,

7. förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken,

8. företa husrannsakan enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken,

9. göra en undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken,

10. besluta om kroppsvisitation samt hålla kvar och ta med den som ska kroppsvisiteras enligt 28 kap. 13 och 13 a §§ rättegångsbalken, och

11. omhänderta en person enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Paragrafen, som är ny, reglerar finska polismäns befogenheter att vidta tvångsåtgärder och utöva våld när de utför uppgifter i enlighet med 3 och 5 §§. Den behandlas i avsnitten 8.4.2 och 8.4.3.

Av paragrafen framgår till att börja med att finska polismän har samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen.

Enligt *första punkten* har finska polismän dessutom samma befogenheter som en svensk polisman har att verkställa ett beslut om tvångsmedel som har fattats av förundersökningsledaren eller åklagare i enlighet med bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel i RB.

Enligt *punkterna 2–11* har finska polismän vidare samma befogenheter som svenska polismän har att besluta om och verkställa vissa tvångsmedel.

I *punkterna 2–4* finns bestämmelser om förhör och anknytande åtgärder. Bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB ska tillämpas med beaktande av de särskilda förutsättningar som gäller när finska polismän ingriper med stöd av bestämmelserna i kapitlet. Om ett förhör med den som medföljer till förhör lämpligen bör hållas av svensk polis får t.ex. kravet på att förhöret ska hållas omedelbart därefter anses uppfyllt om det hålls så fort svenska polismän kommer till platsen. Om de svenska polismännen befinner sig långt från platsen bör i stället ett telefonförhör övervägas.

Bortsett från rätten att på egen hand besluta om övertagande av ett envarsgripande (*femte punkten*) och åtgärder enligt 27 kap. 15 § RB (*sjunde punkten*) gäller generellt vid tillämpning av *punkterna 5–10* att det måste föreligga fara i dröjsmål för att en finsk polisman själv ska få besluta om ett tvångsmedel. Det innebär i princip att åtgärden får vidtas endast om det finns en risk för att den inte kommer att kunna verkställas eller att syftet med den går förlorad om polismannen inväntar ett beslut av undersökningsledare eller åklagare.

Av *elfte punkten* framgår att finska polismän får besluta om omhändertagande enligt LOB.

Av 5 kap. 1 § framgår att befogenheterna ska utövas i enlighet med svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av Polismyndigheten. Att de finska polismännen ska ha *samma* befogenheter som en svensk polisman att vidta viss åtgärd samt utöva befogenheterna i enlighet med svensk lag innebär att de finska polismännen är skyldiga att iaktta behovs- och proportionalitetsprinciperna och de särskilda regler som kan gälla för själva genomförandet av en tvångsåtgärd, t.ex. bestämmelserna i 28 kap. 6 § RB om husrannsakan och 28 kap. 13 § andra och tredje styckena RB om kroppsvisitation.

Befogenheterna får vidare utövas endast inom den ram som anges i 3 och 5 §§. De ska alltså vidtas som ett led i uppgiften att övervaka allmän ordning och säkerhet och utreda brott respektive avvärja fara samt behövas i avvaktan på att Polismyndigheten kan ta över insatsen. Den senare förutsättningen innebär bl.a. att finska polismän inte enligt *första punkten* får ges i uppdrag att verkställa åtgärder som kan anstå till dess att Polismyndigheten kan ta över insatsen.

Ytterligare begränsningar av rätten att utöva befogenheter enligt paragrafen kan följa av finsk rätt.

Användning av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning

8 § *Finska polismän som utför uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel har samma rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som en svensk polisman har att använda motsvarande utrustning.*

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud för finska polismän att använda viss sådan utrustning som avses i första stycket.

Paragrafen, som är ny, reglerar finska polismäns användning av tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning. Den behandlas i avsnitt 8.5.3.

Av *första stycket* framgår att finska polismän som utför uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i kapitlet har samma rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som en svensk polisman har att använda motsvarande utrustning. Genom uttrycket motsvarande utrustning klargörs att även vapen som är av ett fabrikat eller en modell som inte finns med

i Polismyndighetens förteckning över godkända särskilda hjälpmedel får användas om de motsvarar vapen som finns med i förteckningen. Det gäller – om inte ett förbud har föreskrivits enligt andra stycket – även om den finska utrustningen t.ex. har kraftigare kaliber eller effekt än motsvarande svensk utrustning. Att de finska polismännen har samma rätt att använda vapen som svenska polismän innebär att samtliga relevanta svenska föreskrifter om vapenanvändning gäller även för de finska polismännen; t.ex. reglerna om nödvärn i BrB och föreskrifter om vapenanvändning i Polismyndighetens författningssamling.

Begränsningar av rätten för finska polismän att använda vapen i Sverige kan följa av finsk rätt.

Genom *andra stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud mot användning av vissa tjänstevapen eller andra särskilda hjälpmedel för våldsanvändning.

Rapportering och omedelbar prövning

9 § *De finska polismännen ska så snart det kan ske rapportera en vidtagen åtgärd till den som är förman för insatsen.*

Polismyndigheten ska omedelbart ta ställning till om ett pågående tvångsmedel som har beslutats av en finsk polisman ska bestå. Åtgärden ska hävas om den är felaktig eller om det inte längre finns skäl för den. Det gäller även vid prövning av ett gripande som ännu inte har anmälts till åklagare.

Paragrafen, som är ny, reglerar rapportering av och ställningstagande till åtgärder som vidtas av finska polismän. Den behandlas i avsnitten 8.7.3 och 8.7.4.

Enligt *första stycket* ska finska polismän så snart det kan ske rapportera en vidtagen åtgärd till den som är förman för insatsen. Att en åtgärd ska rapporteras så fort det kan ske innebär att rapporteringen ska göras så fort situationen tillåter. Förman är den som leder insatsen.

Av *första meningen* i *andra stycket* framgår att Polismyndigheten omedelbart ska ta ställning till om ett pågående tvångsmedel som har beslutats av en finsk polisman ska bestå. Normalt sett bör prövningen göras av den förman som har tagit emot rapporten om åtgärden. Det kan emellertid förekomma att en särskild förundersökningsledare har utsetts i ärendet eller att prövningen av något annat

skäl bör göras av någon annan än förmannen. Det ska framgå av arbetsordning eller liknande vem som är behörig att på Polismyndighetens vägnar göra en prövning enligt paragrafen.

I *andra och tredje meningarna* i *andra stycket* klargörs under vilka förutsättningar en åtgärd ska hävas samt att detta gäller även vid prövning av ett gripande. Om gripandet har hunnit anmälas till en åklagare gäller i stället reglerna i RB.

Ansvaret för vidtagna åtgärder

10 § *Från det att en åtgärd har rapporterats enligt 9 § åligger det Polismyndigheten att fullgöra de skyldigheter som enligt lag eller annan författning är förenade med åtgärden.*

Paragrafen, som är ny, reglerar ansvaret för att fullgöra de skyldigheter som är förenade med tvångsåtgärder. Den behandlas i avsnitt 8.7.5.

Polismyndigheten övertar givetvis det fulla ansvaret för en åtgärd när svenska polismän tar över ingripandet eller om myndigheten har tagit ställning till åtgärden inom ramen för en prövning enligt 9 §. Genom paragrafen klargörs att Polismyndigheten från det att en åtgärd rapporteras även i övriga situationer har ansvaret för att fullgöra de skyldigheter som enligt lag eller annan författning är förenade med åtgärden. En exemplifiering över sådana skyldigheter ges i avsnitt 8.7.5. Paragrafen omfattar såväl pågående som redan slutförda åtgärder.

Dokumentation

11 § *Polismyndigheten ansvarar för att protokoll upprättas över sådana åtgärder som enligt lag eller annan författning ska protokolleras. De finska polismännen ska bistå Polismyndigheten med nödvändiga uppgifter.*

Finska polismän ska anteckna vad som framkommer vid ett förhör som de håller.

Paragrafen, som är ny, reglerar frågan om dokumentation av åtgärder som vidtas av finska polismän. Den behandlas i avsnitt 8.7.6.

Enligt *första stycket* är det Polismyndigheten som ansvarar för att protokoll upprättas av sådana åtgärder som enligt lag eller annan författning ska protokolleras. Det innebär att de bestämmelser om skyldighet att upprätta protokoll som finns i 27 och 28 §§ polislagen och

i RB inte gäller för finska polismän. Att de finska polismännen ska bistå med nödvändiga uppgifter innebär att de är skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för att Polismyndigheten ska kunna fullgöra skyldigheten att upprätta protokoll.

Enligt *andra stycket* är finska polismän dock skyldiga att anteckna vad som framkommer vid ett förhör som de håller. Det gäller inte något krav på att anteckningarna ska ske på visst språk. Det ankommer på Polismyndigheten att vid behov översätta anteckningarna till svenska.

Föreskrifter

12 § *Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om samarbete enligt avtalet med Finland.*

Paragrafen, som är ny, är en upplysningsbestämmelse och anger att det kan finnas ytterligare bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter om samarbete enligt avtalet med Finland.

5 kap. Gemensamma bestämmelser för operativt samarbete enligt Schengenkonventionen, avtalet med Danmark, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet, avtalet med Norge *och avtalet med Finland*

Kapitlet innehåller bestämmelser som i dag gäller för samarbete enligt Schengenkonventionen, avtalet med Danmark, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge. Tillägget i rubriken är föranlett av att bestämmelserna i framtiden ska gälla också för samarbete enligt avtalet med Finland. Frågan behandlas i avsnitten 9.1–9.3.

1 § Utländska tjänsteman ska, när de *utför uppgifter i Sverige* enligt denna lag, följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. De ska alltid kunna styrka sin behörighet och identitet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utländska tjänstemäns skyldigheter i vissa avseenden. Genom ändringen tydliggörs att skyldigheten att följa svensk lag och annan författning samt instruktioner

som meddelas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen gäller generellt när utländska tjänstemän utför uppgifter i Sverige enligt lagen och inte endast när de utövar befogenheter i den mening som det begreppet används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.1.

4 § Bestämmelser om svenska statens skyldighet att ersätta skador som svenska tjänstemän vållar ska inte vara tillämpliga när skadorna vållas i en annan stat i samband med gränsöverskridande övervakning eller förföljande enligt Schengenkonventionen. Detsamma ska gälla när skadorna vållas i samband med samarbete enligt avtalet med Danmark, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet, avtalet med Norge *eller avtalet med Finland.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om svenska statens ansvar för skador som svenska tjänstemän vållas i samband med tjänstgöring utomlands.

Ändringen innebär att paragrafens tillämpningsområde utökas till att avse även skador som vållas vid samarbete enligt avtalet med Finland. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

AVTAL MELLAN KONUNGARIKET SVERIGES REGERING OCH REPUBLIKEN FINLANDS REGERING OM POLISSAMARBETE I GRÄNSOMRÅDET

Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering (nedan kallade *parterna*),

som vill samarbeta för att fördjupa polissamarbetet, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäcka och utreda brott,

som noterar att polissamarbetet mellan parterna redan är nära och effektivt, särskilt när det gäller gemensamma insatser,

som konstaterar att ett effektivt informationsutbyte och ett nära operativt samarbete mellan parternas polismyndigheter är en integrerad del av polisverksamheten och brottsbekämpningen och bör fördjupas ytterligare,

som beaktar att båda parterna, fastän de behåller ansvaret för den allmänna ordningen och säkerheten inom sitt respektive territorium, kan gagnas av ett fördjupat ömsesidigt polissamarbete i gränsområdet,

som beaktar EU-rätten, särskilt Schengenregelverket, rådets beslut 2008/615/RIF och 2008/616/RIF (de s.k. Prümbesluten) och rådets beslut 2008/617/RIF (om samarbete inom Atlasnätverket),

som tar hänsyn till att hoten från den gränsöverskridande brottsligheten påkallar ett närmare och mer effektivt polissamarbete samt nya samarbetsformer, och

som strävar efter att intensifiera och ytterligare fördjupa samarbetet mellan parterna,

har kommit överens om följande.

Artikel 1
Avtalets syfte och tillämpningsområde

Syftet med detta avtal är att fördjupa polissamarbetet mellan parterna och därigenom ytterligare förbättra förutsättningarna för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäckta och utreda brott.

I detta avtal avses med *gränsområdet*

– i Konungariket Sverige området inom kommunerna Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå.

– i Republiken Finland området inom kommunerna Enontekis, Kolari, Muonio, Pello, Torneå och Övertorneå, och

Detta avtal omfattar inte bistånd som lämnas av särskilda insatsgrupper.

Artikel 2
Centralmyndigheter, behöriga tjänstemän och lokala kontaktställen

Centralmyndigheter är Polismyndigheten, i Konungariket Sverige, och Polisstyrelsen, i Republiken Finland.

Behöriga tjänstemän är polismän vid Polismyndigheten, i Konungariket Sverige, och polismän vid Polisen, i Republiken Finland.

Centralmyndigheterna ska utse lokala kontaktställen för brådskande åtgärder enligt artiklarna 3 och 4. Centralmyndigheterna ska informera varandra om kontaktställena.

Artikel 3
Brådskande åtgärder efter begäran

Behöriga tjänstemän från en part får, på begäran av värdpartens lokala kontaktställe, korsa gränsen och vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäcka och utreda brott.

En sådan begäran kan göras om det behövs brådskande bistånd för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, våldtäkt, rån, grov misshandel, mord, terroristbrott och situationer där en offentlig tjänsteman utsätts för ett allvarligt hot.

Begäran kan göras muntligen eller skriftligen med användning av alla tillgängliga tekniska medel och ska, i möjligaste mån, närmare ange vilka provisoriska åtgärder som ska vidtas. Det lokala kontaktstället hos den part som mottagit begäran får bevilja eller avslå den eller, om det är möjligt, föreslå en annan typ av bistånd.

Om begäran beviljas ska värdparten utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja den situation som gav upphov till begäran och ta över insatsen.

De behöriga tjänstemän som korsar gränsen får agera på egen hand tills värdpartens tjänstemän anländer. Därefter får de bistå värdpartens tjänstemän under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro. De ska, så snart det går, rapportera provisoriska åtgärder som de vidtagit.

Artikel 4
Brådskande åtgärder utan begäran

I brådskande situationer får behöriga tjänstemän från en part, utan begäran från värdparten, korsa gränsen och i gränsområdet vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att avvärja omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Detta gäller endast om det finns en risk för att faran ska förverkligas innan värdpartens tjänstemän hinner anlända och agera.

De behöriga tjänstemän som korsar gränsen ska utan dröjsmål anmäla detta till värdpartens lokala kontaktställe. Värdparten ska bekräfta mottagandet av anmälan och utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja faran och ta över insatsen.

De behöriga tjänstemän som korsar gränsen får agera på egen hand tills värdpartens tjänstemän anländer. Därefter får de bistå värdpartens tjänstemän under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro. De ska, så snart det går, rapportera provisoriska åtgärder som de vidtagit.

Artikel 5
Gränsöverskridande övervakning och förföljande

Bestämmelserna i Schengenregelverket är tillämpliga på gränsöverskridande övervakning och förföljande. Det förtydligas att gränsöverskridande förföljande över landgränser omfattar förföljande över flod- och insjögränser.

Artikel 6
Ledning och befogenheter

Behöriga tjänstemän som inom ramen för detta avtal verkar inom den andra partens territorium ska agera i enlighet med värdpartens lag och inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning. De ska följa instruktioner som meddelas av värdpartens lokala kontaktställe eller polismän som har befälet på plats, när sådana instruktioner är tillgängliga. Värdparten ska ansvara för tjänstemännens handlingar.

De behöriga tjänstemännen ska, inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning, ha samma rätt att använda våld som värdpartens tjänstemän.

Artikel 7
Tjänstevapen, ammunition och utrustning

Behöriga tjänstemän som inom ramen för detta avtal verkar inom den andra partens territorium får använda sina nationella tjänsteuniformer. De får inneha tjänstevapen, ammunition och utrustning i enlighet med den utsändande partens nationella lagstiftning. Värdparten får förbjuda den utsändande medlemsstatens tjänstemän att inom dess territorium inneha vissa tjänstevapen eller viss ammunition eller utrustning.

De behöriga tjänstemännen ska, inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning, ha samma rätt att använda vapen, ammunition och utrustning som värdpartens tjänstemän.

Om en parts behöriga tjänstemän i samband med åtgärder i enlighet med detta avtal använder motorfordon inom den andra partens territorium ska samma trafikbestämmelser gälla för dem som för värdpartens tjänstemän, inklusive bestämmelser om skyldighet att lämna företräde och särskilda rättigheter i vägtrafiken.

Artikel 8
Utbildning

Vardera parten ska ansvara för att alla dess behöriga tjänstemän som deltar i samarbetet har den kompetens, de kunskaper och den utrustning som krävs för uppgiften.

Parterna ska samarbeta när det gäller samordning och anordnande av gemensam utbildning i de fall där det är möjligt. Parterna ska ge varandra stöd när det gäller att tillhandahålla lämpligt utbildningsmaterial om nationell lagstiftning av betydelse för detta avtal.

Artikel 9
Straffrättsligt ansvar

Behöriga tjänstemän som inom ramen för detta avtal verkar inom den andra partens territorium ska i fråga om brott som de begår eller brott som de utsätts för jämställas med värdpartens tjänstemän, om inte annat föreskrivs i något annat avtal som är bindande för parterna.

Artikel 10
Tjänsteförhållanden och disciplinansvar

Behöriga tjänstemän som inom ramen för detta avtal verkar inom den andra partens territorium ska i tjänsterättsligt hänseende, särskilt vad gäller de disciplinära bestämmelserna, omfattas av den tillämpliga lagstiftningen i sin egen stat.

Beslut om disciplinansvar som avser tjänstemän som deltar i samarbetet ska fattas av myndigheterna i deras egen stat.

Artikel 11
Skadeståndsansvar

När behöriga tjänstemän inom ramen för detta avtal verkar inom den andra partens territorium ska deras stat ansvara för de eventuella skador som de förorsakar under sina insatser, i enlighet med lagstiftningen i den stat inom vars territorium de verkar.

Den part inom vars territorium skadorna förorsakats ska ersätta skadorna i enlighet med de villkor som gäller för skador som förorsakats av dess egna tjänstemän.

Den part vars behöriga tjänstemän har förorsakat skador på någon person inom den andra partens territorium ska till fullo ersätta den andra parten för alla belopp den har betalat ut till offren eller de personer som befullmäktigats att handla på offrens vägnar.

Artikel 12
Kostnader

Vardera parten ska stå för de driftskostnader som dess behöriga tjänstemän ådrar sig i samband med tillämpningen av detta avtal. I särskilda fall får parterna komma överens om avvikande arrangemang.

Artikel 13
Tvistlösning

Tvister om tolkningen eller tillämpningen av detta avtal ska lösas genom förhandling mellan parterna.

Artikel 14
Ändringar

Detta avtal får ändras efter skriftligt förslag från någondera parten.

Sådana ändringar ska antas om parterna kommer överens om det och träda i kraft den första dagen i den andra månaden efter mottagandet av den sista noten som utväxlats mellan parterna i vilken anges att de nationella åtgärder som krävs för att ändringarna ska sättas i kraft är slutförda.

Artikel 15
Förhållande till andra internationella överenskommelser

Bestämmelserna i detta avtal gäller endast i den mån de är förenliga med EU-rätten. Detta avtal inverkar inte på tillämpningen av befintliga internationella överenskommelser som parterna ingått med varandra eller med ett tredjeland.

Artikel 16
Uppsägning av avtalet

Endera parten får säga upp detta avtal genom skriftligt meddelande till den andra parten. Uppsägningen träder i kraft tre månader efter meddelandet.

Artikel 17
Ikraftträdande

Detta avtal träder i kraft den första dagen av den andra månaden efter mottagandet av det sista meddelandet mellan parterna, på diplomatisk väg, i vilket anges att de nationella rättsliga kraven för att detta avtal ska träda i kraft är uppfyllda.

Artikel 18
Utvärdering

Centralmyndigheterna ska årligen diskutera de åtgärder som vidtas i enlighet med detta avtal. Parterna ska, senast två år efter det att avtalet trätt i kraft, utvärdera avtalets genomförande och tillämpning och överväga om avtalet bör ändras.

Upprättat i …….., den …… oktober 2021 i två exemplar på svenska och finska språken, vilka båda texter är lika giltiga.

För Konungariket Sveriges regering

För Republiken Finlands regering

Regeringskansliet

Promemoria

2022-06-07
Ju2022/02011

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och samhällets krisberedskap

Genomförande av ett avtal med Finland om polissamarbete

Uppdraget i korthet

Sverige och Finland undertecknade i oktober 2021 ett avtal om polissamarbete. Under förutsättning att avtalet godkänns av riksdagen ska det införlivas i svensk rätt. En utredare får därför i uppdrag att utreda och föreslå hur avtalet ska genomföras i svensk rätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

Dagens regler om internationellt polissamarbete

Utgångspunkten enligt svensk rätt är att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter, däribland polisuppgifter, sköts av svenska myndigheter. Sverige deltar dock i ett omfattande internationellt polissamarbete som, med undantag från denna huvudregel, kan innebära att utländska tjänstemän utför polisuppgifter här.

Bestämmelser om samarbetet finns i huvudsak i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, vars bestämmelser om operativt samarbete har införts vid genomförandet av Schengenkonventionen, ett avtal med Danmark om polissamarbete i Öresundsregionen, Prümrådsbeslutet, Atlasrådsbeslutet och ett avtal med Norge om samarbete mellan särskilda insatsgruppen i krissituationer.

Det operativa samarbetet enligt Schengenkonventionen omfattar främst gränsöverskridande övervakning och förföljande. De svenska reglerna om samarbetet ger utländska tjänstemän rätt att fortsätta en pågående övervakning eller ett pågående förföljande in i Sverige. För svensk del kompletteras konventionen av avtalet med Danmark, som trädde i kraft i

samband med att Öresundsförbindelsen öppnades. De svenska regler som införts med anledning av avtalet innebär att danska polismän får genomföra gränsöverskridande förföljande i fler fall än enligt Schengenregelverket och att de dessutom får inleda förföljanden på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen.

Bestämmelserna om samarbete enligt Prümrådsbeslutet innebär att polisen får samarbeta med utländska brottsbekämpande myndigheter i Sverige inom ramen för gemensamma insatser där utländska tjänstemän deltar. Syftet ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Innan ett samarbete påbörjas ska en överenskommelse ingås med den andra staten. Överenskommelsen ska i princip avse en särskild insats som är klart avgränsad, vilket har ansetts hindra överenskommelser om generellt samarbete t.ex. i gränsnära områden (se prop. 2016/17:139 s. 48).

Enligt reglerna om samarbete enligt Atlasrådsbeslutet och avtalet med Norge, slutligen, får svenska och utländska insatsgrupper, i syfte att bekämpa terroristbrott, genomföra operationer där utländska tjänstemän deltar och agerar i en stödfunktion. Även i dessa fall ska ett samarbete föregås av en särskild överenskommelse med den andra staten.

För varje slags samarbete innehåller lagen om internationellt polisiärt samarbete bestämmelser om bl.a. utländska tjänstemäns befogenheter, vapenanvändning, skyldigheter och ställning i olika avseenden.

Det internationella polissamarbetet innebär också att svenska tjänstemän deltar i samarbete utomlands. Även om det finns vissa bestämmelser om denna sida av samarbetet i svensk rätt, regleras bl.a. frågor om vilka uppgifter tjänstemännen då får utföra i princip av lagstiftningen i den stat där samarbetet sker.

Ett fördjupat polissamarbete med Finland

Gränstrakten mellan Sverige och Finland kännetecknas bl.a. av att samhällsstrukturen i området inte följer statsgränserna. Kontakterna över gränsen är intensiva på flera områden och länderna har redan i dag ett nära och effektivt polissamarbete.

För att fördjupa samarbetet ytterligare har Sverige och Finland undertecknat ett nytt avtal om polissamarbete (avtalet av den 19 oktober 2021 mellan Konungariket Sveriges regering och Republiken Finlands regering om polissamarbete i gränsområdet). Avtalet kompletterar Prümrådsbeslutet genom att möjliggöra samarbete i brådskande situationer i gränsområdet, med vilket avses de svenska respektive finska kommuner som ligger i Tornedalen. Det innehåller också ett förtydligande när det gäller gränsöverskridande förföljande enligt Schengenregelverket. Avtalets huvudsakliga innehåll redovisas nedan.

Brådskande åtgärder efter begäran

Enligt avtalet kan en begäran om hjälp göras till grannstaten om det behövs brådskande bistånd för att ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Detta inkluderar, men är inte begränsat till, våldtäkt, rån, grov misshandel, mord, terroristbrott och situationer där en offentlig tjänsteman utsätts för ett allvarligt hot.

Utländska tjänstemän som korsar gränsen efter en begäran om hjälp får vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, upptäcka och utreda brott.

Om en begäran om hjälp beviljas ska värdparten utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att avvärja den situation som gav upphov till begäran och ta över insatsen. Utländska tjänstemän får agera på egen hand tills värdpartens tjänstemän anländer och får därefter bistå dem under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

Brådskande åtgärder utan begäran

I vissa brådskande situationer får utländska tjänstemän, utan en begäran om hjälp från grannstaten, korsa gränsen och i gränsområdet vidta alla provisoriska åtgärder som behövs för att avvärja omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet. Detta gäller endast om det finns en risk för att faran ska förverkligas innan värdpartens tjänstemän hinner anlända och agera.

Utländska tjänstemän som korsar gränsen utan en föregående begäran om hjälp ska utan dröjsmål anmäla detta till värdparten, som utan dröjsmål ska vidta de åtgärder som behövs för att avvärja faran och ta över insatsen. De utländska tjänstemännen får agera på egen hand tills värdpartens tjänstemän

anländer och får därefter bistå dem under deras vägledning och, i regel, i deras närvaro.

Gränsöverskridande övervakning och förföljande

Bestämmelserna i Schengenregelverket är tillämpliga på gränsöverskridande övervakning och förföljande. I avtalet med Finland förtydligas dock att gränsöverskridande förföljande över landgränser omfattar förföljande över flod- och insjögränser.

Ledning och befogenheter samt tjänstevapen och annan utrustning

Utländska tjänstemän som verkar inom den andra partens territorium ska agera i enlighet med värdpartens lagar och inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning. De ska följa instruktioner från värdparten och har, inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning, samma rätt att använda våld som värdpartens tjänstemän.

De utländska tjänstemännen får använda sina nationella tjänsteuniformer och får, som utgångspunkt, inneha tjänstevapen, ammunition och utrustning i enlighet med sin nationella lagstiftning. Tjänstemännen har, inom ramen för de befogenheter som de har enligt sin nationella lagstiftning, samma rätt att använda vapen, ammunition och utrustning som värdpartens tjänstemän.

Straffrätt, tjänsteförhållanden och skadestånd

Utländska tjänstemän som verkar inom den andra partens territorium ska när det gäller straffrättsligt skydd och ansvar jämställas med värdpartens tjänstemän. I tjänsterättsligt hänseende, särskilt vad gäller disciplinära bestämmelser, ska tjänstemännen omfattas av lagstiftningen i sin egen stat. Beslut om disciplinansvar ska fattas av myndigheterna i den egna staten.

Om utländska tjänstemän orsakar skador under sina insatser, ska deras stat ansvara för skadorna i enlighet med lagstiftningen i värdstaten, som ska ersätta skadorna i enlighet med de villkor som gäller för skador som orsakats av dess egna tjänstemän. Den part vars tjänstemän har orsakat skador på någon person inom den andra partens territorium ska ersätta den andra parten för alla belopp som den har betalat ut till offren.

Övriga frågor

Avtalsparterna ansvarar för att deras tjänstemän har bl.a. den kompetens och de kunskaper som krävs och ska samarbeta när det gäller gemensam utbildning i de fall där det är möjligt. Parterna står som huvudregel för de driftskostnader som deras tjänstemän ådrar sig i samband med tillämpningen av avtalet.

Åtgärder som vidtas i enligt med avtalet ska diskuteras årligen och avtalets genomförande och tillämpning ska utvärderas senast två år efter ikraftträdandet.

Uppdraget till utredaren

Under förutsättning att avtalet med Finland godkänns av riksdagen ska det genomföras i svensk rätt. Det finns därmed ett behov av att utreda hur avtalet kan införlivas. En utredare ges därför i uppdrag att utreda och föreslå hur avtalet ska genomföras i svensk rätt.

I uppdraget ingår att analysera alla frågor som är relevanta för att avtalet ska kunna införlivas och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Vid utformningen av författningsförslagen ska utredaren beakta hur tidigare internationella överenskommelser har införlivats i lagen om internationellt polisiärt samarbete.

I uppdraget ingår också att följa och redogöra för det finska arbetet med att genomföra avtalet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en dialog med och hämta in upplysningar från Polismyndigheten och andra myndigheter och organisationer som berörs av frågorna. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.
16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. Ju.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Kontrollstation 2023. [12]

Justitiedepartementet

Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]

Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]

Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]

En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]

Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. [16]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]

Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]

Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Kulturdepartementet

Frågor om val till Sametinget. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]

En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Socialdepartementet

En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]

En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]

Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]